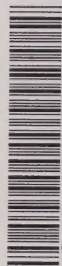


CA1
XC11
- 2001
A21



3 1761 11972294 0



HOUSE OF COMMONS
CANADA

ADVANCING CANADIAN FOREIGN POLICY OBJECTIVES IN THE SOUTH CAUCASUS AND CENTRAL ASIA

**Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Trade**

**Bill Graham, M.P.
Chair**

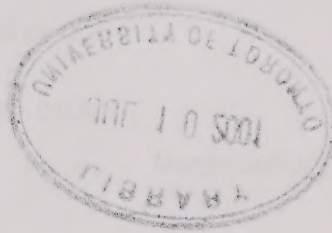
June 2001

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

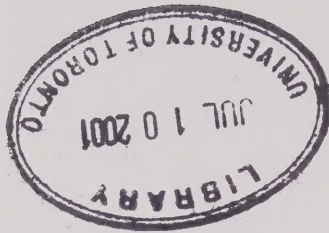


ADVANCING CANADIAN FOREIGN POLICY OBJECTIVES IN THE SOUTH CAUCASUS AND CENTRAL ASIA

**Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Trade**

**Bill Graham, M.P.
Chair**

June 2001



ADVANCING CANADIAN FOREIGN POLICY OBJECTIVES

IN THE SOUTH CAUCASUS AND CENTRAL ASIA

Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Trade

Bill Graham, M.P.
Chair

June 2001

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

CHAIR

Bill Graham

VICE-CHAIRS

Colleen Beaumier

Monte Solberg

MEMBERS

Jean Augustine

Keith Martin

Hon. George Baker

Deepak Obhrai

Bill Casey

Pat O'Brien

Rick Casson

Pierre Paquette

John Harvard

Denis Paradis

Stan Keyes

Bernard Patry

Francine Lalonde

Svend Robinson

Hon. Diane Marleau

CLERK OF THE COMMITTEE

Marie Danielle Vachon

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

James Lee

John Wright

Gerry Schmitz

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT PARTICIPATING IN THIS STUDY


Maud Debien

Lee Morrisson

Gurmant Grewal

Yves Rocheleau

Ted McWhinney



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119722940>

THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

has the honour to present its

SIXTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(1)(a), your Committee has undertaken a study on Advancing Canadian Foreign Policy Objectives in the South Caucasus and Central Asia.

CHAIR'S FOREWORD

This report represents somewhat of a departure in the work of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade. While its mandate covers a broad range of issues, the Committee has rarely been in a position to make recommendations for government policy in regions where Canadian interests and engagement are currently limited, but certain to grow. This is the case with the eight newly-independent states of the South Caucasus and Central Asia, which are the subject of this report.

The inspiration for this study came from a suggestion made by the Honourable Lloyd Axworthy, then Minister of Foreign Affairs. He recognized that developments in these far away regions had important security consequences for Canada and also presented a sort of "new frontier" where the potential of Canadian interests and commercial opportunities should be explored. The Committee accepted his challenge to make recommendations in respect of this area which is little understood by Canadians and I hope that this report will make some contribution towards a better understanding of how Canada may play a significant role there.

As the report makes clear, following hearings in Ottawa and very instructive trips to key states in these complex regions, the Committee has concluded that these states are important to Canada, and require a significant increase in our attention. A long-term approach will be needed to support conflict resolution, transition and development in these regions, and to advance such Canadian foreign policy objectives as security, prosperity and good governance there. There is also a need in the short-term for these goals to be supported by increased Canadian presence on the ground. We hope that this report will be of some help in identifying issues and priorities as we now set our policy goals for future relations with this emerging area.

The November 2000 federal election delayed the completion of this report, but the Committee believes its conclusions remain valid and will provide the basis for an enhanced Canadian policy toward these regions. While an increase in bilateral relations between Canada and these states will be an important element of such a policy, the Committee's study has also highlighted the extent to which multilateral organizations and even inter-parliamentary forums can be used to advance cooperation.

A report of this complexity and scope could not have been prepared without the collaboration of a great many dedicated and talented people who have been willing to work long hours to bring it to completion. Our research team, composed of Gerald Schmitz and James Lee, contributed their personal expertise and writing skills to the task. Each is to be thanked and congratulated as being responsible for bringing together and digesting the results of so much testimony and providing the Committee with clear guidelines for our recommendations.

Our Committee clerks, Janice Hilchie and Marie Daniëlle Vachon, along with Committee staff members, Caroline Martin, Diane Lefebvre and Adèle Levergneux, are to be thanked for their efficiency in ensuring that our work and travel were conducted in the most professional and productive manner, this always calmly and in good cheer in what were often difficult circumstances. Also to be warmly thanked are the many translators, editors, interpreters, console operators and others, as well as the staff of Publications Service, without whom our work could not have been accomplished.

A trip of this nature puts considerable strain on the members of the diplomatic corps in the places visited and we would like to thank all the many Canadian diplomats who put considerable energy into ensuring that our trip was as profitable for us as it was. In this respect I would like to make particular reference to Ambassador Jean-Marc Duval who travelled with us through Abzerbijan and Georgia, Ambassador Irwin who assisted the Committee in Armenia, and Ambassador Gerald Skinner who so kindly cared for our delegation in Almaty .

I would also like to thank the members of the Committee from all parties who worked assiduously on this report while attending to much other important work of the Committee as well as their parliamentary duties. Not all the members were able to travel to the region but I am certain that I speak for my colleagues when I say that, though travelling in the region was not always comfortable or easy it was an extraordinary privilege to see that part of the world and meet so many individuals there. We are grateful to our colleagues who remained in Canada but nonetheless participated in drafting this report. I would like to make special reference to the work of Lee Morrison, M.P., who did not present himself for election in 2000 but whose insights were particularly valuable to those who went to the Central Asian Republics.

TABLE OF CONTENTS

PART I	1
Advancing Canadian Foreign Policy Objectives in the South Caucasus and Central Asia.....	1
Introduction and Overview.....	2
I. UNDERSTANDING THE REGIONS	4
Energy and Resource Management Issues	5
The Challenge of Transition	6
Transition in the South Caucasus and Central Asia	8
Economic Development and the Rule of Law.....	9
Supporting Democratic Institution-Building and Strengthening Civil Society.....	11
Promoting Multilateral Cooperation	13
Regional Security, Stability and Peacebuilding Mechanisms	13
The Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE)	14
Parliamentary Diplomacy.....	15
Democratic Debate.....	16
Non-Governmental Organizations (NGOs) and Early Warning Mechanisms	17
Cooperation with Regional Actors	18
Russia.....	18
Iran	19
Turkey.....	20
II. IMPLEMENTING CANADIAN POLICY	21
PART II	25
Advancing Canada's Relations with the South Caucasus	25
Conflict Resolution and the Challenges of the South Caucasus	25
I. REGIONAL FACTORS IN SHAPING CANADIAN POLICY	26
Conflict Resolution, Regional Cooperation and Peacebuilding	27
A Stability Pact for the Caucasus	29
International Cooperation and Peacebuilding.....	30

NATO's Euro-Atlantic Partnership Council and Partnership for Peace.....	31
Cooperative Peacebuilding.....	31
Sustainable Economic and Social Development.....	32
Energy and Other Resource Management.....	33
Democratic Development and Good Governance.....	35
II. COUNTRY-SPECIFIC FACTORS FOR CANADIAN POLICY.....	36
Georgia.....	36
Conflict Resolution.....	37
Economic Development.....	38
Democratic Development.....	39
Azerbaijan.....	39
Armenia.....	42
Conflict Resolution and Economic Cooperation.....	42
Good Governance.....	44
III. DIRECTIONS FOR A STRENGTHENED CANADIAN POLICY.....	45
Conflict Resolution and Cooperation.....	45
A Permanent Canadian Presence.....	45
PART III.....	47
Advancing Canada's Relations with Central Asia.....	47
I. CENTRAL ASIA IN TRANSITION: CONDITIONS, PROSPECTS, AND PRIORITIES FOR CANADA.....	48
Regional Profile in Brief.....	48
Regional Prospects.....	53
Canadian Presence and Priorities.....	58
II. COUNTRY CIRCUMSTANCES AND CANADIAN INTERESTS.....	62
Kazakhstan.....	63
Uzbekistan.....	68
Kyrgyzstan.....	71
The Kumtor Controversy and Future Canadian Policy Interests.....	76
III. THEMATIC PRIORITIES: DIRECTIONS FOR FUTURE CANADIAN POLICY.....	80
Regional Stability, Security Cooperation and Peacebuilding.....	80

Economic Cooperation and Sustainable Development.....	82
Support for Human Rights, Democratic Development and Good Governance.....	86
Educational, Cultural and Future Forms of Cooperation.....	90
RECOMMENDATIONS	95
APPENDIX A : LIST OF WITNESSES.....	101
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	113
MINUTES OF PROCEEDINGS	115

Advancing Canadian Foreign Policy Objectives in the South Caucasus and Central Asia

...Central Asia and the Caucasus might well represent the last frontier of the wild east. In the modern version of the great game we are seeing a struggle for control of the vast richness — oil and gas, gold, uranium, and other valuable minerals — but we are also seeing two regions struggle to come to terms with history, culture, religion, newly found independence, democracy, pluralism, and market-based economies. No easy task.

Canada has always maintained an interest in Central Asia and the Caucasus, but our engagement has been constrained by the distance, remoteness and the realities of human resource limitations. Over time, this is changing. We welcome the initiative of the committee to undertake this study and we are looking forward to your findings.

James Wright
Director General
Central, East and South Europe
Department of Foreign Affairs and International Trade¹

In recent years increasing attention has been paid to the newly independent and geopolitically and economically important states of the South Caucasus and Central Asia, areas of the world with which Canada has traditionally had little engagement.

In April and May 2000 the Committee held a series of some six public hearings with the small number of Canadian experts, non-governmental organizations (NGOs) and business persons interested in and knowledgeable about these regions, although members regret that they were unable to speak with representatives of all of the various ethnic groups who live there. It also sent small delegations of Members of Parliament to visit key states there, as well as the important neighbouring state of Turkey. They met with political and parliamentary leaders, local NGOs and significant donors and multilateral agencies active in the regions.

As representatives of the Department of Foreign Affairs and International Trade later told the Committee:

The visits by members of your Committee last year represented the first serious high level political attention to the region from Canada. Your interest was noticed and warmly welcomed, and has opened doors for other Canadians. The reception from the host governments was unprecedented — and is a clear indication of the degree to which these

¹ Evidence, 4 April, 2000, p. 8. (All subsequent references in the text to Committee proceedings will use this abbreviated notation).

countries wish to engage with Canada. It also is clear that your study, and last year's visits, have raised expectations which we must be careful to manage within our existing resources.²

The November 2000 federal election delayed the completion of the Committee's work. With the resumption of a new Parliament in 2001, however, the Committee decided to complete its work with a final public meeting with government officials in April 2001. While the bulk of this report was therefore completed months ago, the Committee believes its conclusions are still valid and will be useful in the development of Canadian foreign policy.

The following report, which contains recommendations for a strengthened Canadian policy on this important part of the world, is divided into three parts. The first provides an overview of the issues raised during the Committee's study, as well as recommendations for a Canadian approach to the common problems of these two distinct regions. The second and third parts review challenges specific to the South Caucasus and Central Asia, including some unavoidable duplication, and make additional recommendations.

Introduction and Overview

On the collapse of the Soviet Union nearly a decade ago, 15 newly-independent states faced an immediate need to ensure their security and stability, pursue democracy and good governance after decades of Communism, and revitalize command economies that had been designed as elements of a larger, inefficient whole — all in a context of serious environmental and other problems.

International attention over the past decade has focused mainly on the Russian Federation, but has more recently also turned to the eight newly-independent states of the former Soviet South — Azerbaijan, Georgia and Armenia in the South Caucasus, and Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, Turkmenistan, Tajikistan and Uzbekistan in Central Asia — largely because of the significant hydrocarbon and other resources in the regions. Some, indeed, see the Caspian Basin region, which lies between the South Caucasus and Central Asia and includes Russia and Iran, as the scene of a new "Great Game" for influence and control being played between these and other powers, including the United States and Turkey.

After holding public hearings in Ottawa and sending small delegations of Members to key countries in the regions in April and May 2000, with a final hearing in April 2001, the Committee has concluded that the area *is* important to Canada in a number of ways and warrants significantly increased attention in Canadian foreign policy. This must be

² Evidence, 26 April, 2001, p. 8.

based on an up-to-date understanding of these complex regions. The Committee has tried not to perpetuate alarmist views — such as those in a recent article in the journal *Foreign Affairs* that warned that, “if left to fester, the Caspian could make the Balkans look like a pregame warmup.”³ These regions should not be seen solely as an energy province of global significance, the scene of a new geopolitical “Great Game” or even a modern “Silk Road” connecting Europe and Asia — the logic underpinning the European Union’s Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia (TRACECA) program. Nevertheless, the day-to-day problems faced by the 70 million people who live there are real, as is the potential for both huge profits and geopolitical and other conflict, particularly between the United States and Russia. In fact, as Canadian expert Professor Neil MacFarlane of the University of Oxford argued before the Committee:

...there is reason to consider these issues to be urgent. Although the region appears to be reasonably stable now by recent standards, it's unlikely to last. A number of the region's states face extremely problematic political successions in the next several years. There's increasing evidence of a growing threat from Islamic radicalism in the northern Caucasus and in the Farghona (sic) Valley...there is a clear and widening gap between the positions of an elite — which has benefited from reform and privatization by stealing the resources of their countries, to put it crudely — and a mass of the population that has essentially been left out. This too creates fertile ground for political radicalization.

Finally the recent victory of Vladimir Putin in elections in Russia and the reactivation of Russian diplomacy in both the Caucasus and Central Asia, which is evident as we speak, raise a number of potentially disturbing questions about the future direction of the only great power, that is to say Russia, in a position to dominate the Caspian Basin and what this might mean for the broader agenda of the West in the Caucasus and Central Asia.⁴

As a key regional power, Russia has an important role to play in the South Caucasus and Central Asia. It is important to note, however, that the Committee’s study of the Caucasus focuses on the three independent states — Azerbaijan, Georgia and Armenia — south of the Great Caucasus mountains, and not on Chechnya or other Russian territories to the north.

The Committee is under no illusions that Canada can have a dominant impact in the South Caucasus and Central Asia. After hearing from the increasing number of dedicated Canadians active in the region — for example in the Centre for Trade Policy and Law, the Canadian Society for International Health and the Canadian Human Rights Foundation — the Committee does believe that it can make a positive contribution. This would demand a significant increase in Canadian attention to these regions, however. As

³ Amy Myers Jaffe and Robert A. Manning, “The Shocks of a World of Cheap Oil,” *Foreign Affairs*, January/February 2000, p. 23.

⁴ *Evidence*, Meeting No. 42, 2 May, 2000, p. 13.

James Wright of the Department of Foreign Affairs and International Trade noted before the Committee, given distance and a lack of resources “this is not a part of the world in which Canada has been extensively engaged.”⁵

The following chapters review the current situations in the South Caucasus and Central Asia. Canada’s foreign policy objectives in these regions since 1991 have been those pursued on a global basis: economic development and prosperity, stability and security, and the promotion of values such as democracy, good governance and human rights. While these broad objectives remain valid, as we shall see there has been mixed success in implementing them over the past decade, and the Committee therefore makes recommendations to enhance their effectiveness. Given the success of recent deficit fighting efforts, the Committee believes more resources can now be provided to advance important foreign policy objectives. It agrees with Professor MacFarlane, who noted in a written submission that, “...Canada is in a rather privileged situation, which is in part a result of earlier neglect. Our country has few clearly articulated lines of policy in the region. And the countries of the region have little experience of us. Since we have an insubstantial profile, we have greater flexibility.”⁶

The Committee is convinced that this report can have value beyond the development of Canadian policy in these important strategic regions. By reviewing broader issues, such as the need to ensure the provision and efficient use of adequate resources to support foreign policy objectives, the difficulties of supporting countries in transition, the need to strengthen key multilateral organizations such as the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) and developing and pursuing peacebuilding and other creative strategies, this report will make a contribution to the development of Canadian foreign policy as a whole.

I. UNDERSTANDING THE REGIONS

Mr. Suleymen Demirel, President of Turkey at the time, told members of the Committee in Ankara that the new geopolitical geography following the collapse of the Soviet Union is not yet consolidated. Because of their geographical isolation and the complex historical and current situation, the eight states of the South Caucasus and Central Asia are still very poorly understood in the West. As one critic noted pointedly, “Until the demise of the Soviet Union, not even Antarctica was more remote from the American mind than were the lands around the Caspian Sea, and this for good reasons.”⁷ In spite of the significant differences between these two distinct regions, their states have

⁵ *Evidence*, 4 April, 2000, p. 2.

⁶ *Submission*, “Testimony of Professor S. Neil MacFarlane to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, House of Commons, Ottawa, Canada.”

⁷ Anatol Lieven, “The (Not So) Great Game,” *The National Interest*, Winter 1999/2000, p. 69.

many common problems, such as the political and economic challenges of transition to market economies, democratic governance and the rule of law after decades of Communism; the need to ensure stability, security and friendly relations with neighbours in regions containing multiple flashpoints, and a Soviet legacy of arbitrary borders and often exclusivist nationalism.

Generally speaking, the states of these regions have been most successful in implementing the Western economic agenda — macroeconomic stabilization, privatization, marketization and integration of the economies of the region into the broader global economy through trade and foreign direct investment. They have been less successful, however, in implementing Western norms of democratic governance, civil rights and the rule of law. Another important issue is corruption, which is not only an issue of governance, but is also linked in large part to poverty and the lack of a social safety net. Transition is a dynamic process, with countries continually shifting forward and even backward. At the risk of oversimplification, we can think of the eight states of these regions in three categories, in terms of their success in the political and economic transition to date: Georgia, the Kyrgyz Republic and Armenia have seen the most progress; Kazakhstan and Azerbaijan have seen some progress; and Uzbekistan, Tajikistan and Turkmenistan have seen the least progress.

All of the states of these regions face significant challenges in completing the transition to market economies, democratic development and good governance; however, the three South Caucasus states of Azerbaijan, Georgia and Armenia also remain preoccupied with more traditional security challenges stemming from conflicts in the immediate post-independence period. While cease-fires have been in place for several years now, no lasting political solutions have been found. Central Asia (apart from Tajikistan) has not seen comparable conflict, but has in recent years seen an increase in small scale fighting blamed on a combination of Jihadist “terrorism” and drug trafficking.

Energy and Resource Management Issues

As noted, much of the renewed attention to these regions is due to their reserves of oil, gas and other resources, which will undoubtedly provide the single most important economic means whereby these states can increase the prosperity of their citizens. These resources must be developed in a sustainable, cooperative and equitable manner, however, if they are to benefit the regions as a whole and contribute to peace and stability rather than detract from them. As one expert has noted, “it could easily go the other way, if differential benefits from this development destabilize sub-regional balances of power, or if particular countries (e.g. Armenia) are excluded from the process and have incentives to act as spoilers.”⁸ Realistically, Canadian resource firms will not play a major role in the development of the oil resources of the Caspian region, yet, as we will see

⁸ Neil MacFarlane, “Regional Peacekeeping in the CIS,” Conference paper draft, 1999.

below, it is important that they contribute to the extent possible to ensuring that the resources are sustainably managed and their benefits widely shared within the regions.

Estimates in the early 1990s that placed the energy resources of the Caspian region as equivalent to those of Saudi Arabia are now accepted to have been exaggerations; however, the oil resources of the region are significant — widely assumed to be comparable to those of the UK's North Sea resource at about 150 billion barrels of oil compared to about 676 billion barrels in the Middle East —and will play a key role in both the economic development of Azerbaijan, Kazakhstan and Turkmenistan themselves and, it is hoped, the regions as well. The United States meets some 50% of its energy needs with imports, and U.S. policy towards the region has stressed the role of Caspian oil resources in ensuring the security and diversity of future energy supply. As American expert Dr. Rob Sobhani argued before the Committee, this logic can be applied equally to Canada as well.⁹

Oil and gas reserves are valuable only if they can be delivered to paying customers. Much diplomatic and other energy over the past several years has gone into “pipeline politics” designed to ensure that new pipelines — particularly the Baku-Tbilisi-Ceyhan Main Export Pipeline — will meet both practical and geopolitical needs. While geopolitical considerations are real, the Canadian government believes that the marketplace will ultimately decide the routing of what will probably be multiple pipelines in the regions. Arguments about energy security have some merit, yet the Committee believes that the specific Canadian interest in the energy resources of the Caspian is the real but second order potential for Canadian firms to contribute to what, over the long term, will be a large amount of services and infrastructure construction. More generally, Canada must do its best to ensure that the benefits of these resources are broadly shared both within and among the countries of the regions.

The Challenge of Transition

The international community has now had a decade of experience supporting transition in Central and Eastern Europe, both through bilateral and existing multilateral mechanisms, such as the European Union, the World Bank, the Council of Europe and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), as well as institutions such as the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). Created in 1991 specifically to support transition towards democracy and market-oriented economies, the EBRD now operates in some 26 countries and has become the largest source of foreign investment in the former Soviet Union; the Committee has made use of

⁹ *Evidence*, 11 April, 2000, p. 11. By contrast, in his testimony before the Committee, Dr. Robert Cutler argued that the comparison to the North Sea was “a fashionably sceptical view,” — and that “The Caspian will be a major energy field — not like Saudi Arabia, but it doesn't have to be like Saudi Arabia. It will be between three and five times the North Sea. That is enough to sustain the interests that countries and companies have shown in the last ten years.” (*Evidence*, 2 May, 2000, p. 13.)

the annual economic overviews prepared by the EBRD, and members who visited the regions benefited from meetings with EBRD representatives in both the South Caucasus and Central Asia.

Political and economic transition has everywhere proved more difficult and protracted than expected, and the countries of the former Soviet Union have been significantly less successful than states in Central and Eastern Europe. A key conclusion of this decade of experience, summarized in EBRD's *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*, is that not only strong economic reforms, but also effective public institutions, good governance and strong social infrastructures are very important.¹⁰ Canada can now benefit from this experience as it updates its policies — particularly what government officials described as CIDA's "nascent, modest but growing"¹¹ programs — both in these regions and elsewhere.

Patrice Muller, Canada's Director on the EBRD pointed out in a recent article that Canada's trade and investment volumes with the former Soviet Union as a whole remain relatively minor.¹² Yet Canada has gained considerable experience in supporting transition over the past decade, including through the creation of such programs as Renaissance Eastern Europe. In a significant move, responsibility for supporting transition was in mid-1990s transferred from the Department of Foreign Affairs and International Trade to CIDA. This examination of Canada's policies on the South Caucasus and Central Asia has also allowed the Committee to consider in depth for the first time the implications of this transfer of authority. As Stephen Wallace of CIDA reminded the Committee in an April 2000 presentation on its policies in these regions, "The first thing to say about our program is that poverty is not our main focus as it is elsewhere in the world. In Central and Eastern Europe and the former Soviet Union, transition is our key mandate, specifically transition to the market economy and transition to democratic pluralism. As you will see throughout your studies and hopefully your visits to the region, many challenges remain on both these fronts."¹³

He continued:

In the Caucasus and Central Asia, our role is to provide direct support during the democratic transition to a market economy. Aside from providing humanitarian aid to the most disadvantaged and vulnerable people in the region, for example, refugee populations, we are mainly involved in promoting change and new opportunities

¹⁰ *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*, European Bank for Reconstruction and Development, London, 1999.

¹¹ *Evidence*, 4 April, 2000, p. 7

¹² Patrice Muller, "Ten Years of Transition: Is the Glass Half Empty or Half Full," September 1999, forthcoming in *Canadian Business Economics*.

¹³ *Evidence*, 4 April, 2000, p. 9.

under... difficult circumstances...We have been working in the region for five years on all levels, that is in terms of policies, laws, institutions and regulations.

We have developed what we think are very valuable partnerships which have resulted in direct changes in the region. However, this is a long, drawn-out process. As I said, we have made some progress in recent years, but the going is fairly slow. In my view, we need to continue focussing our attention on reforms if we truly want to see some concrete results in the medium and long term.¹⁴

In 1998-99, Canada's assistance to these states amounted to less than one tenth of one per cent of total international assistance of over US\$5 billion. By 2001, CIDA was spending some \$4 million annually in these eight countries: about \$1 million in the South Caucasus to support transition and reform in the health, trade and investment, small enterprise development and good governance sectors; and \$3 million in Central Asia mainly on projects in the natural resources sector, including oil and gas, water resources and agriculture. CIDA has lately begun to be somewhat more proactive in these regions, and has strengthened its field presence through the posting of an officer to Almaty, Kazakhstan, and the engagement of two locally engaged professionals, in Almaty and Ankara, Turkey.¹⁵

Officials of the Department of Foreign Affairs and International Trade told the Committee that as Central European countries are successful in their transition, more of the funds currently devoted to supporting transition will be available for the South Caucasus and Central Asia and elsewhere in the former Soviet Union. In addition to quantitative increases in support, the Committee hopes CIDA and other departments will continue to review and enhance their programs in light of this study and its recommendations.

Transition in the South Caucasus and Central Asia

As Professor Neil MacFarlane pointed out in a 1999 study entitled *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia*, through a combination of multilateral and bilateral programs Canada and other Western states have supported a broad reform agenda in the South Caucasus and Central Asia since they achieved independence in 1991. The results of a decade of engagement, however, have been mixed at best. Greater progress has been made in implementing the Western economic agenda than in transplanting norms of governance and rights, and there has been "little effect" with

¹⁴ Ibid., p. 22.

¹⁵ CIDA Presentation to the SCFAIT, *Caucasus and Central Asia*, 23 May, 2001.

respect to conflict management and resolution.¹⁶ As he put it to the Committee in May 2000:

To make a long story very short, what we've wanted in the region resembles my kids' Christmas list, if you will. Both bilaterally and multilaterally, we have sought peace and stability, democracy, human rights, economic liberalization, the rule of law, the enhancement of the political sovereignty of these new states, and their integration into global markets. This is an ambitious and still largely unfulfilled agenda...

I think it's fair to say that as a community of states with liberal democratic values, we have not clearly established our priorities amidst this set of objectives. However, the locals, I think, have concluded that we care more about stability and economic opening than about rights and democracy. They've defined their own approaches to reform accordingly and essentially, in my view, negatively...¹⁷

There are a number of reasons for the limited success in implementing the reform agenda in the South Caucasus and Central Asia, not the least of which is the potential contradiction between the desire to ensure political stability by supporting ruling elites and the need to encourage political development. Yet, given the history of Western engagement and the current situation in the South Caucasus and Central Asia, a number of avenues seem particularly promising.

Economic Development and the Rule of Law

Canadian trade with and direct investment in the countries of the South Caucasus and Central Asia is very modest, with the exception of that in the Kyrgyz Republic. The states in the regions have both significant natural resources and an educated workforce, and have generally been successful in constructing the framework of economic transition. A predictable business climate which would encourage Canadians and others to invest in these regions has not yet been established, however. Mr. Paul Carroll of Toronto-based Worldwide Minerals, for example, told the Committee about his company's unhappy experiences in Kazakhstan, while Stephen Wallace of CIDA made the point more generally. As he noted: "I think what you will find is a fairly familiar set of laws, of regulations and policies and ways of operating. What you won't find is implementation in a way that is transparent, consistent, and timely. I think that's the major challenge facing that area of the world."¹⁸ Members of Committee who travelled to the South Caucasus and Central Asia in May 2000 agree with this assessment — particularly those who discussed the business climate there with an experienced Turkish businessman in

¹⁶ Neil MacFarlane, *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia*, Royal Institute of International Affairs, 1999, Summary.

¹⁷ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 11-12.

¹⁸ *Evidence*, 4 April, 2000, p. 21.

Ankara. When asked why his overview of the requirements for successful investment in the region did not address corruption, he pointed out that it had — under the need to maintain “good contacts” with local authorities.

As James Wright of the Department of Foreign Affairs and International Trade told the Committee, “Crime and corruption are the consequences of [a command] economic system that did not work.”¹⁹ While the states of the South Caucasus and Central Asia are generally recognized as being among the most corrupt in the former Soviet Union, such problems are hardly unique to these regions, and Canada’s limited programs there attempt to address them. As Stephen Wallace of CIDA noted:

A key lesson from our economic cooperation experience is that we can often make the most difference when our actions strengthen the general business environment as opposed to the directed business interests of individual companies.

CIDA, therefore, has a particular role to play to ensure that policies, laws, and regulations make sense and are applied fairly and transparently, that basic economic institutions work, and that workers are equipped to meet the demands of the global economy. These...are the building blocks of sustainable trade and investment and they are the basis for addressing key aspects of governance and corruption.²⁰

Members agree with this focus, but feel more must be done to achieve the economic development so evidently needed in these states, and to encourage Canadian firms — particularly small and medium-sized ones — to invest there.

While Canada’s interests in these regions is evolving to cover the range of foreign policy concerns, its initial interests were economic — particularly those of mining and other resource firms. In view of the need to improve the living standards of their citizens, all those whom Committee members met in the regions encouraged further Canadian investment. As became clear in their hearings in Ottawa, however, care must be taken that Canadian companies do not impose environmental or other costs on their host states, and that they should contribute to the societies themselves. Members welcomed the example of such Canadian firms as Hurricane Hydrocarbons, which operates a community centre and several other activities in Kazakhstan; however, they noted the concerns of a number of NGO groups over such major Canadian investments as Cameco Corporation’s high profile joint venture in the Kumtor mine in the Kyrgyz Republic (discussed below). While he was speaking specifically about the links between commercial activity and human rights concerns in the South Caucasus and Central Asia, the comments of Alex Neve of Amnesty International apply more broadly as well. In his words:

¹⁹ Ibid., p. 5.

²⁰ Ibid., p. 9.

I think the crucial piece from our perspective is that it proceeds, in a way that is true to human rights principles. Canadian businesses that operate in the region, whether or not they're legislated by national laws to do so, should refrain from doing anything that will contribute to human rights abuses in a region. And secondly, they should do everything at their disposal to be good human rights actors in the region, to be agents for change on the human rights front to the degree possible. There's more and more awareness in the corporate sector of how important that is. Some companies feel a little bit more up to the challenge than others. If it's an issue that's being considered, certainly it should be encouraged to be the mentality that guides investment in the region.²¹

As Janet Hatcher Roberts of the Canadian Society for International Health told the Committee in Ottawa:

If we simply promote trade and industrial development without also promoting effective social policies and concern for environmental sustainability, we run the risk of harming the people rather than helping them. It's important that we ensure human development is deliberately promoted through capacity building, policy development, public participation, and concern for equity.²²

Supporting Democratic Institution-Building and Strengthening Civil Society

Throughout the hearings and in their travel, Committee members were made aware that the many and complicated problems of these regions will not be changed overnight; prudent and useful Canadian policies must take a long term perspective, and focus on education, the media and other civil society support that is critical to the development of stable and prosperous societies. As Professor MacFarlane argued:

I think we've gone just about as far as we can go in encouraging governments themselves to reform in this region. There's only so far you can go in attempting to convince Geidar Aliev or Islam Karimov to turn into a John A. MacDonald or a George-Étienne Cartier.

What does this mean? I think it means that the focus in assistance programming should be on civil society. In the first place, this means educational opportunity in order to build a more broadly based understanding of what liberal democracy is and what it implies, with regard to the behaviour of both governments and peoples.

Second, effective engagement and effective use of the taxpayers' money, if you will, means investing in democracy, rights and the rule of law from the bottom up, not the top down. I think this means support of the NGO community and independent media.

The agenda of liberalization and democratization is a long-term one probably everywhere, but I think particularly in this rather curious region. It's best served by

²¹ *Evidence*, 13 April, 2000, p. 22.

²² *Evidence*, 4 May, 2000, p. 7.

efforts to inform and engage the citizenry of the Caucasus and Central Asia in the building of their own political and economic futures. To fail to do so is to leave the region's destiny in the hands of superannuated, unrepresentative and generally corrupt elites, who cannot produce stability in the longer term and may indeed be fostering the very instability they claim to be controlling.²³

He also warned, however, that while they can play an important role in strengthening civil society, care must be taken to avoid "flavour-of-the-month" NGO activity.²⁴

The Committee agrees that civil society must be supported from below, particularly through the day-to-day work of such NGOs as women's groups, and that there should be a long-term focus on education. As Ms. Ria Holcak, Director of the Central and Eastern Europe Program at the Canadian Human Rights Foundation told the Committee, such an emphasis would also help address the serious human rights concerns in the regions. Her argument is worth quoting at length:

...there is no quick fix to the problems in the region. In our view, building a human rights culture in countries where there was no history of democracy and protection of human rights and where human rights is a new term in their vocabulary takes time. It's a long-term process. Trying to do so during a period of tremendous economic and social upheaval is even more difficult. Canada has an important role to play, but we can only be effective if we are willing to increase our investment and involvement and commit to a long-term engagement.

Over the long run, the hope lies in building up democratic institutions and promoting a culture of human rights. Support is needed for strengthening the democratic functioning of parliaments, reinforcing the independence of the judiciary, and establishing independent and effective human rights institutions. Given Canada's particular experience in this field, it makes sense for Canada to support the creation of independent ombudsman offices in the region.

However, strengthening institutions is not enough. No matter how much effort is put into parliaments, the judiciary, or human rights institutions, these energies will be wasted unless a similar effort is put into the emergence of a vibrant civil society capable of mobilizing the public to protect their own interests.²⁵

She added:

One of the most effective ways for Canada to contribute to the democratization process is to support the human rights education initiatives that target schools and state

²³ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 12-13.

²⁴ *Ibid.*, p. 28

²⁵ *Evidence*, 13 April, 2000, p. 9.

officials. It is particularly important for the long term to target the younger generation by incorporating effective human rights education programs in the schools.²⁶

A number of Canadian universities, such as St. Mary's, have already been active in these regions, as has the Canadian Bureau of International Education, while CIDA offers a limited number of scholarships. As Dr. Patrick Armstrong of the Department of National Defence argued in an individual presentation:

My personal recommendation is that we should do much more of it. Invest in the future, and in most of these countries, the future is young people. Bring them out here, get them to like Canada, teach them something useful and so forth. We have to do it in a humble way though, not in an arrogant way, which there has been far too much of.²⁷

Promoting Multilateral Cooperation

Canada's experience with multilateralism has long been a key element in Canadian foreign policy, and can be put to good use in these regions, both in reinforcing existing cooperation mechanisms, and in encouraging evolving ones. As Dr. Robert Cutler argued before the Committee:

This region is extremely important as regards the future evolution of the international system in the 21st century. Therefore, Canada has the opportunity to make special contributions, building upon its established credibility in matters of multilateral cooperation. It is a fortunate situation that this possibility coincides with the pursuit of Canada's particular economic interests, as well as its general interests in human security.²⁸

In terms of existing mechanisms, to increase Canadian engagement with the South Caucasus and Central Asia—and leverage what will remain a modest contribution—it is vital to complement the work of multilateral organizations and key donor countries to complement rather than duplicate effort.

Regional Security, Stability and Peacebuilding Mechanisms

The transition to economic prosperity and good governance can be achieved only in the context of regional stability and security. The South Caucasus and Central Asia are now more peaceful than they were in the early 1990s, but they are not necessarily more stable or secure. These states share such global concerns as the non-proliferation of

²⁶ Ibid., p. 10.

²⁷ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 23.

²⁸ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 4.

nuclear weapons and material; however, their immediate security concerns are much more regional in nature.

The Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE)

The specific security challenges of each region, from territorial integrity in the South Caucasus to terrorism and drug smuggling in Central Asia, will be considered in the following chapters. Yet the overall need is to adopt a comprehensive and co-operative approach to security in these regions which will both prevent the outbreak of further conflict and allow the longer term pursuit of peacebuilding strategies to overcome the legacy of the past. For these reasons, while a number of key multilateral organizations, including the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the World Bank, the Council of Europe and the EBRD, play an important role in humanitarian assistance and supporting transition, the Committee believes the key vehicle for ensuring security, stability and peacebuilding in these regions to be the OSCE. According to James Wright of the Department of Foreign Affairs and International Trade:

We have also provided strong support for the activities of the Organization for Security and Cooperation in Europe. This is a key institution that has been very effective in building acceptance of democratic values and institutions throughout Europe. By posting Canadian officers at key missions from time to time, participating in election observer missions such as in Georgia, Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, and Armenia and in other activities to support and encourage the development of democracy and stability in the region, Canada has been able to encourage the work of the OSCE and to advance the transformation of the region...²⁹

For a number of reasons, the OSCE has never lived up to the expectations of the early 1990s, when many believed it could become the predominant security institution in post-Cold War Europe. Yet its comprehensive and co-operative approach to security, including the codification of interrelated security and democratic principles — and its inclusion, since 1992, of a parliamentary dimension in the form of the OSCE Parliamentary Assembly — makes it key to the security of its members in Europe and North America. This is particularly true in the complex regions of the South Caucasus and Central Asia, whose multiple problems are not amenable to military solutions. As Alex Neve of Amnesty International argued before the Committee:

The OSCE, despite some weaknesses and imperfections and inconsistency from time to time, is obviously one of the most important international bodies that's active in the region ...I would encourage Canada, as a member of the OSCE, to encourage the OSCE to do more and to do better in addressing the kinds of issues you've heard from us this morning, but other that you'll hear as well.³⁰

²⁹ *Evidence*, 4 April, 2000, p. 7.

³⁰ *Evidence*, 13 April, 2000, p. 13.

In addition to its large size and procedures for making decisions by consensus, the OSCE has been constrained by the unwillingness of member states to advance its greater resources and responsibility. As Professor Neil MacFarlane noted before the Committee, "...among international organizations, obviously the OSCE is the most underresourced." He added that "...I think that as a community the community of western states hasn't actually decided on just what the role of the OSCE should be and how it's to be useful and whether we should invest in it. I think we should invest in it, but who am I?"³¹ With its multiple roles of early warning, conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation, the OSCE has played an important role in the South Caucasus in particular, and can be encouraged to increase its activity in Central Asia. Though the Committee believes that Canada must increase its practical support for the OSCE, resources alone are not enough. More fundamentally, there should be a policy of strengthening Canada's focus on the OSCE as a key element in post-Cold War international relations.

Parliamentary Diplomacy

The peaceful development of the South Caucasus and Central Asia will demand regional cooperation on many levels. Dr. Robert Cutler argued before the Committee that one potential field for such cooperation lay in parliamentary diplomacy. Noting the increasing importance of interparliamentary bodies in increasing dialogue and cooperation among legislators and in representing civil society to executives, Dr. Cutler recommended that the Government of Canada support the development of parliamentary diplomacy in the South Caucasus and elsewhere through the existing mechanism of the Parliamentary Centre in Ottawa, a non-profit institution which provides training and capacity building for parliamentary bodies around the world. As he put it:

As you know, the Parliamentary Centre holds regular training and development sessions for parliamentarians around the world. The Parliamentary Centre, I submit, should be given the means to undertake a comprehensive program of both training and research on international parliamentary institutions — or IPIs for short — because there is little, if any, systematic knowledge about these brand-new institutions, as a whole. The program may be given on a continuing basis, for these IPIs are becoming a fixture in world society. They will influence, indeed they have already influenced, the evolution of trade, development, and the norms and structures of the international system...IPIs are developing into an important societal oversight mechanism on traditional executive-based diplomacy. They also establish ongoing transnational relationships that restrain old power politics, where civil society and NGOs are underdeveloped and politically constrained. In such a manner, they prepare a middle ground for interstate cooperation.³²

³¹ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 35.

³² *Evidence*, 2 May, 2000, p. 2-3.

In the specific case of the South Caucasus, the Presidents of the parliaments of Azerbaijan, Georgia and Armenia agreed in June 2000 that parliamentary cooperation between their countries which had begun the year before had “contributed greatly to building confidence and good relations in the region,”³³ and agreed to establish a single and permanent tri-parliamentary working group to deal with issues of mutual concern. In testimony before the Committee, Dr. Robert Cutler also outlined one NGO proposal, which will be discussed further below, for the creation of a “South Caucasus community” which would include a regional parliament to increase dialogue and cooperation among legislators.

The members of the Committee are under no illusion that supporting and encouraging further parliamentary cooperation in the South Caucasus and Central Asia will alone solve the myriad problems facing these regions. At the same time, given the increased importance of interparliamentary bodies in the exchanges of views and for the development of greater understanding, the Committee agrees on the potential usefulness of encouraging further parliamentary cooperation among the states of the regions, and more broadly as well.

Democratic Debate

An ongoing challenge in the South Caucasus is the legacy of violent conflict in the early 1990s, perhaps best exemplified by the case of the Nagorno-Karabakh enclave in Azerbaijan. As James Wright noted before the Committee:

...Nagorno Karabakh is one of the more difficult challenges. Here ethnic tension gave rise to violence and armed rebellion. Efforts to ease this tension, however, ran up against the twin principles of territorial integrity and the right of self-determination, the key principles behind the OSCE. From this distance we can see how Azerbaijan's reliance on territorial integrity to guide its actions and claims runs afoul of the right of self-determination by the Karabakh Armenians. Equally, we can see how Karabakh Armenians claiming self-determination undermines the territorial integrity of Azerbaijan. This does not lend itself to an easy fix.³⁴

Historical explanations for the conflict in Nagorno-Karabakh vary widely, and Committee members who travelled in the region have heard them all. Yet they have also seen the more practical consequences of this and other conflicts in the camps full of thousands of refugees and Internally Displaced Persons (IDP) they visited in Azerbaijan.

While it is not possible to compare the situation in Canada directly with those in the South Caucasus and Central Asia, Mr. Nazeer Ladhani of the Aga Khan Foundation of

³³ *Joint Declaration by the Presidents of the Parliaments of Armenia, Azerbaijan and Georgia*, Strasbourg, 5 June, 2000, Council of Europe Web site.

³⁴ *Evidence*, 4 April, 2000, p. 5.

Canada spoke before the Committee of the importance of Canada's "multicultural democracy." In his words:

What differentiates Canada's ethnic diversity from that in the central Asian states? It is our successful development of what His Highness the Aga Khan has referred to as a multicultural democracy. What does multicultural democracy mean? It means governing responsibly, through openness and tolerance. It means affording opportunities to all citizens, while maintaining their identities, irrespective of their religious or ethnic affiliations, to participate in the social, economic and political development of the country.

Of all the countries of the industrialized world, the accomplishments of Canada's multicultural democracy are arguably the most envied internationally. Canada is recognized as a learning model for countries undergoing the often turbulent transition to democracy. This is Canada's most important value added, one that it can leverage, and be admired in so doing, to advance its interests in the region.³⁵

Dr. Patrick Armstrong has pointed out the need to avoid arrogance in giving advice to the states of these regions; however, the Committee can only note that democratic and non-violent debate over these and other questions is infinitely preferable to the alternatives.

Non-Governmental Organizations (NGOs) and Early Warning Mechanisms

The Caucasus and Central Asia are tremendously complex; as Patrick Armstrong noted before the Committee, while common, single explanations are often misleading. A useful tool for understanding and placing the complex regions of the South Caucasus and Central Asia in perspective was the project for Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) at Carleton University in Ottawa. As Professor David Carment explained to the Committee, the CIFP project maintains a database of up-to-date information on all of the countries with which Canada has foreign relations showing some 80 political, economic and other indicators, which can be displayed in a number of ways to help understand countries and regions. In addition to planned improvements to the database, by pursuing links with international knowledge networks such as the London-based Forum for Early Warning and Early Response (FEWER)—which also trains local analysts in the Caucasus and Central Asia to understand the kinds of indicators that are responsible for conflict—this project may prove even more useful as an early warning and therefore conflict prevention tool. As Professor Carment pointed out in his testimony before the Committee:

...one of the reasons we collect data is not just simply to decide for ourselves...what Canadian foreign policy should be, but also to inform Canadians why they should care....Also I think that the collection of data and the broadcasting of that information in

³⁵ *Evidence*, 4 May, 2000, p. 15.

a public forum provides a key monitoring activity...which would allow us to better understand whether or not these societies are sincere about embracing change.³⁶

The Country Indicators for Foreign Policy project is not perfect, as some members pointed out during the Committee's meeting with Professor Carment in May 2000; it needs to be complemented by other sources of information. Yet given the importance of ensuring the availability of public and up-to-date information to assist legislators and others in evaluating developments and trends that inform Canadian foreign policy, as well as to provide early warning to help prevent conflict, members believe this project merits further support.

Cooperation with Regional Actors

The states of the South Caucasus and Central Asia have struggled to ensure that they are no longer defined by their relations with former imperial powers such as Russia, Turkey, Iran or others; however, these neighbouring powers will play an important role in the development of the regions. The states of the South Caucasus and Central Asia therefore need to understand the policies of those countries, and work as far as possible to ensure peaceful and mutually beneficial cooperation with them and other important actors such as the United States, the European Union, China and South Asia.

Russia

Russia has obviously experienced tremendous foreign policy and other changes over the past decade. Russia has always regarded the South Caucasus and Central Asia at least partly as important security buffers along its borders. As James Wright of the Department of Foreign Affairs and International Trade argued in April 2000:

The loss of empire has been difficult for the Russian people, and they continue to struggle with it. The Russian notion of the "Near Abroad" says it best — it represents an important psychological distinction for Russians between the lost republics and the longer established independent states...the key is that Russia continues to try to carve out an active role for itself throughout the region, even as economic relationships often evolve in the opposite direction.³⁷

³⁶ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 27

³⁷ *Submission*, James R. Wright, Director General, Central, East and South Europe, Foreign Affairs and International Trade, *Presentation to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade of the House of Commons on Central Asia and the Caucasus*, *Submission*, 4 April, 2000, p. 6.

While many take a consistently negative view of Russia's role in the development of the states of the South Caucasus and Central Asia, the Committee does not believe this is justified, although its military forces still stationed in the region can be said to have had both positive and negative effects. Given a long history of often troubled relations, capped by seven decades as part of the Soviet Union, it seems likely that their relationships with Russia will remain both the most complicated and, perhaps, the most critical for the states of the South Caucasus and Central Asia. There could be no more powerful incentive for cooperation.

In fact, as Ron Halpin of the Department of Foreign Affairs and International Trade told the Committee in April 2001:

Over the first fifteen months of President Putin's administration we have seen a considerable evolution in Russian foreign policy, particularly with regard to the countries of the "Commonwealth of Independent States."...President Putin now seems to be paying more attention to the promotion of Russian economic interests. Furthermore, he is pursuing these interests bilaterally, rather than using the more traditional but unwieldy multilateral mechanisms. This is evident in the role Russia is playing in the resolution of the Nagorno-Karabakh dispute, and has led to a more constructive relationship between Russia and Azerbaijan. President Putin has travelled frequently in the region throughout the last year, in stark contrast to his predecessor.³⁸

Iran

In the early 1990s many argued that Iran represented a threat to the sovereignty and stability of the states of the South Caucasus and Central Asia. Its attempts to increase its relations with these states in the years following their independence, however, met with limited success. While the current struggle between reformers and hard-liners in Iran is primarily domestic, it also has important implications for Iranian foreign policy. As Dr. Rob Sobhani, who focuses on U.S. policy on Iran, the Middle East and the Caucasus at Georgetown University, argued before the Committee:

In the early 1990s, Iran's role was very negative. They were trying to undermine some of these regimes, some of the weaker ones like Azerbaijan. With the election of President Khatami, ideology has been taken out of Iranian foreign policy and pragmatism has been injected...

What you see today is a more pragmatic approach to the whole region. Iran is interested in stability because war will create refugees, which means they're going to come into Iran, for example...With the exception of the Arab-Israeli conflict, you will see

³⁸ Ron Halpin, Director General, Central, Eastern and Southern Europe, Foreign Affairs and International Trade, *Presentation to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, House of Commons, on Central Asia and the Caucasus*, 26 April, 2001, p. 11-12. See also *Evidence*, 26 April, 2001.

a pragmatism, which includes the Caspian, and cooperation with the other Persian Gulf countries such as Saudi Arabia.³⁹

In fact, he added, Canada could use increased relations with the Caspian region as a “springboard” for entrée into Iran and the Persian Gulf region.⁴⁰

Turkey

James Wright of the Department of Foreign Affairs and International Trade noted before the Committee in 2000:

We would be remiss if we did not mention Turkey, a country that wields important influence as a newly opened gateway to the Caucasus and Central Asia. On the western edge of the region, Turkey with its historical and linguistic links plays a key role as a model of secular development in an Islamic region, and as a market especially for Caspian oil and gas, and supplier of modern goods and services. Turkey also has a stabilizing influence on the regional security stage as a military power and NATO and OSCE member. However, the ever present risk of further destabilizing ethnic conflict [sic] within the Caucasus is another potential dark cloud affecting Turkish interests. Moreover, friction with Armenia over Nagorno Karabakh and interpretation of the tragic events during the collapse of the Ottoman empire continues.⁴¹

Members of the Committee, particularly the four who visited Turkey during the trip to the South Caucasus, believe that the potential exists for significantly expanding bilateral relations between Canada and Turkey. At the same time, issues such as minority rights and freedom of expression will continue to be contentious, and members regret that they did not have the opportunity to meet with Kurdish representatives while in Turkey.

From the perspective of the present study, however, while Turkey will play a special role in the development of these regions, the key fact is that after many years of dialogue and political and economic reform, it is itself still being integrated into Europe, and its human rights and other policies are continually monitored by European institutions to which it belongs, such as the the Council of Europe.

Turkey is a complex country, and the collapse of the Ottoman empire had a strong influence on modern Turkey's approach to territorial integrity and minority rights. For years the actions and policies of Turkey on its Kurdish minority have been the subject of international criticism, not least in international bodies such as the Council of Europe. As one interlocutor noted in Istanbul, however, in a practical sense this criticism arises because Turkey is judged in comparison to Western states rather than its neighbours in

³⁹ *Evidence*, 11 April, 2000, p. 23-24.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 18.

⁴¹ *Evidence*, 4 April, 2000, p. 6.

the Middle East. Turkish Foreign Minister Ismail Cem defended that country's approach to minority rights and other related issues when Committee members raised them in Ankara. He also admitted, however, that the development of rights and freedoms in Turkey was delayed first by the Cold War and later by a serious internal terrorist threat.

The past year has seen severe economic problems in Turkey, yet this should not obscure other progress. As Committee members were told repeatedly in Turkey in 2000, the year 1999 represented a significant milestone in modern Turkish politics: There was a seeming resolution of the worst of its internal terrorist problem following the capture of Abdullah Öcalan and the unilateral declaration of a cease-fire by his Kurdistan Workers' Party (PKK), important political reforms, a significant rapprochement with neighbouring Greece, and Turkey's belated acceptance as a candidate member of the European Union. While welcoming these developments, Canada and other states will continue to press Turkey over minority rights and other issues in appropriate forums.

The states of the South Caucasus and Central Asia do not want a Turkish "Big Brother" to replace their previous Russian one. As we shall see below, however, Turkey has played a very positive role in advocating a Caucasus Stability Pact modelled on that of the Balkans. Like Canada and other states, the newly independent states of the South Caucasus and Central Asia can see from the experience of Turkey that integration into Europe through key multilateral organizations such as the Council of Europe carries significant responsibilities as well as rights; true integration depends on values at least as much as geography.

II. IMPLEMENTING CANADIAN POLICY

As noted above, faced with no pressing need to build and maintain a Canadian presence and a lack of resources, Canada's presence in and policy toward the South Caucasus and Central Asia has been undeveloped. An important result of this is a lack of adequate Canadian diplomatic representation in these regions: Canada has only one embassy in Central Asia, in Almaty, Kazakhstan, which handles relations with Kazakhstan, the Kyrgyz Republic and Tajikistan. Canada has no embassy in the South Caucasus; relations with the three states of the South Caucasus and Turkmenistan and Uzbekistan in Central Asia are handled from Ankara — Azerbaijan, Georgia and Turkmenistan — and Moscow — Armenia and Uzbekistan. Both the fact that Canada has the lowest profile in the region of any G-8 state and the lack of experienced Canadian diplomatic and other personnel on the ground there are significant impediments to achieving the Canadian foreign policy objectives noted above. Increasing Canada's profile simply for its own sake would be a waste of money; on the other hand there must be a public demonstration of Canadian interest if Canada's foreign policy objectives in the regions are to be achieved. If nothing else, as American expert Dr. Rob Sobhani pointed out to the Committee, the lack of Canadian presence hurts Canada's chances of increasing economic ties with Azerbaijan and other countries in the regions:

The way it works, the Maple Leaf needs to be there. If they don't see the Maple Leaf, it's difficult, because when they're negotiating with the president, the prime minister or the oil minister, his first question is to ask where the ambassador is. The response is "Sorry, Canada doesn't have an ambassador." That immediately takes away from the bargaining position.⁴²

Economic considerations cannot be the sole driver of Canadian policy in these regions, of course. As Sobhani pointed out to the Committee, however, high-profile contacts with foreign governments are particularly important for new states asserting their independence. In his words, "...the relationships with Canada and America and France form the bedrock of the independence of these countries. They see their assets as the only way to guarantee their independence."⁴³

Such high-profile expressions of interests are useless without increased presence on the ground. For example, in a written summary of its conclusions after some 25 years of operation in Central Asia, SNC Lavalin suggested increasing Canadian government activity in Central Asia, including visits by officials and representatives of the Export Development Corporation (EDC), and increased work by CIDA.⁴⁴ In the following two chapters the Committee will make specific recommendations for increasing Canadian representation and profile in these regions.

There must also be enhanced coordination among departments. An example of the current lack of such coordination was given to the Committee by Mr. Denis Leclaire, Director of International Activities at St. Mary's University in Halifax, one of a number of Canadian universities that have been active in capacity building in the South Caucasus and Central Asia. While Mr. Leclaire spoke positively of the potential for St. Mary's and other Canadian universities to assist in the transformation process, he agreed with the need to increase Canadian presence in these regions and stressed the importance for universities of streamlining the issuing of visas. As he noted:

Visas to Canada, either to visit or for student authorization, are much more difficult to obtain than to the U.S. or to Europe. Even with projects funded by CIDA or other donor agencies, Canadian immigration officials mostly — and I must say in this case in Moscow — have put up some barriers, time barriers, administrative barriers...

It is interesting that at a time when we are encouraged to do work in the region by one government agency, CIDA, and are encouraged to recruit international students to Canada by DFAIT and by Industry Canada, we often end up with larger difficulties with

⁴² *Evidence*, 11 April, 2000, p. 37.

⁴³ *Ibid.*, p. 13.

⁴⁴ *Submission*, SNC Lavalin, "Committee Study on Advancing Canada's Foreign Policy Interests in the South Caucasus and Central Asia," 11 April, 2000.

visas when trying to encourage students to come to Canada. This is especially the case in the former CIS countries.⁴⁵

The issue of student visas is an important one for the country, and in this context is also linked to the role of Honorary Consuls.

Overall, the Committee believes that there should be a new Canadian foreign policy focus on these regions with both a significant increase in resources and specific emphases as noted above and in the following two chapters.

Recommendation 1

In view of the importance to Canadian Foreign Policy of the South Caucasus and Central Asia, the Committee recommends that the Government of Canada develop, prepare, and publish a policy statement outlining a significant increase in Canadian engagement with the Countries of these regions. As noted above, such a policy must adopt a long-term perspective, and include:

- **an immediate significant increase in Canadian diplomatic and other personnel stationed in these regions, as well as an increase in Ottawa-based support;**
- **a focus on educational support, including human rights education and increased Canadian scholarships for students from these regions;**
- **a recognition of the importance of the rule of law, and specific initiatives to combat corruption;**
- **a significant emphasis on the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) as a key means of advancing security and democratic development goals in these and other regions.**
- **streamlined procedures for expediting visas for students from these regions;**
- **an increase in Canadian aid to these regions, as set out subsequently in this report;**
- **a working visit to the regions by the Minister of Foreign Affairs, both to demonstrate increased Canadian interest in the regions and to contribute to the development of an enhanced Canadian policy.**

⁴⁵ Evidence, 2 May, 2000, p. 7.

Recommendation 2

While applicable beyond the South Caucasus and Central Asia, the Committee recommends that the Government of Canada invite a proposal from the Parliamentary Centre for the establishment of a program of training and research on the increasingly important area of “parliamentary diplomacy” and interparliamentary institutions, focussing particularly on their potential in the South Caucasus and Central Asia. The Committee also recommends that the Government of Canada support the further development of the Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) project at Carleton University.

Advancing Canada's Relations with the South Caucasus

The sole aim of my introductory remarks is to convince you that this part of the world is extraordinarily complicated and that most of what goes on there is internal and not the effect of outside actors.

Anybody who tells you that everything is the fault of the Russians, or that it's the U.S. or NATO, or that Turkey is running things, or that it's really all about oil, or the "Great Game," is only telling you five percent of it. There are no simple explanations for anything in the Caucasus.

Dr. Patrick Armstrong
May 2000⁴⁶

Conflict Resolution and the Challenges of the South Caucasus

Confronting the interrelated problems of South Caucasus presents a paradox: struggling with the complexity of the region risks inducing a feeling, particularly among outsiders, that nothing can be done; however, assisting the three states of Georgia, Azerbaijan and Armenia to achieve much-needed security, democracy and prosperity requires making use of existing mechanisms.

As we will see below, the Committee has concluded that Canadian policy toward the South Caucasus must be based on three basic points: while small and poor, these three states are very important to Canada and others; though each state is unique, it must be seen as part of a single region; and Canada must significantly increase both its attention to the region and its own permanent presence there if it is to advance its foreign policy objectives.

The following sections review regional security, economic and governance trends, then consider separately circumstances in each of the three states. Following ceasefires, the states are more peaceful than they were in the early 1990s, yet long-term solutions must be found to their "frozen" conflicts and to repair the physical and other damage these have caused. These problems, particularly the existence in each state of large populations of refugees and Internally Displaced Persons (IDP) must be overcome if the region is to make progress in its economic and democratic development. Ideally, conflict resolution and economic and political development should proceed in parallel. Yet in this

⁴⁶ Dr. Patrick Armstrong, *Submission*, "The Complex Skein of the Caucasus and Central Asia, Presentation to SCOFAIT," 2 May, 2000.

region, as Committee members found when they visited it in May 2000, some argue that conflict resolution must take precedence and others that priority for economic development would foster compromise and assist conflict resolution. Indeed, in a description which often seems to apply to the region as a whole, one observer in 1998 compared Ossetia to a Rubik's Cube puzzle — since it seems no single step can be completed until all are.⁴⁷

While some in the South Caucasus blame the lack of progress on conflict resolution on the negative influence of regional powers and Western indifference, most outsiders blame it on the existence of groups in the region with vested interests in the status quo, and a lack of political will for change among regional leaders.⁴⁸ The last seven years without active conflict have at least allowed regional leaders to understand the nature of the compromises necessary for conflict resolution, and the necessity of such resolution before the states can be fully integrated into both Europe and the broader international community. As politicians, members of the Committee understand both the difficulty and the value of demonstrating and sustaining political will; Committee members hope that the regional leaders and legislators they met in the South Caucasus, given necessary bilateral and multilateral support, are now capable of doing so.

I. REGIONAL FACTORS IN SHAPING CANADIAN POLICY

Located between the Black and Caspian Seas near the junction of Europe and the Middle East, the mountainous Caucasus (Persian for “ice-glittering”) region is ethnically complex and has long been on the edge of great empires. As Patrick Armstrong noted before the Committee:

...all these peoples, with mutually incomprehensible languages, different histories, different ambitions, long-standing enmities, different religions crammed into an area that, altogether, is about the same size as Southern Ontario. There's nothing like this place anywhere.⁴⁹

The three states of the South Caucasus are both small and relatively poor: Azerbaijan is the largest, with a population of some 7.7 million and an area of 86,600 sq. km; Georgia follows with 5 million people and 69,700 sq. km, and Armenia, with an official population of about 3 million — although most assume the real population is smaller — has an area of 29,800 sq. km. The past decade has been economically and

⁴⁷ Liz Fuller, “Rubik's Cube in Ossetia,” Radio Free Europe Radio Liberty (RFERL) Report, 4 May, 1998, quoted in G.P. Armstrong, *Russia, The South Caucasus and the Caspian: A Handbook*, D Strat A Research Note 98/05, Ottawa, Department of National Defence, August 1998, p. 37.

⁴⁸ Jonathan Aves, “Political and Economic Prospects in the Caspian Sea Region,” *Wilton Park Report*, 6 April, 2000, Wilton Park website, p. 1-2.

⁴⁹ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 15.

otherwise difficult for the people of these states. While they remain near the middle of the United Nations Human Development Index — Georgia was 70th of 174 countries in the year 2000, Azerbaijan 90th and Armenia 93rd — the ranking of each has decreased since independence.⁵⁰ According to information provided by the EBRD, the forecast level of real income for 2000 in each country was less than half what it was in 1989.⁵¹

Table 1
Canadian Trade and Aid Flows to the South Caucasus

	Bilateral Merchandise trade 2000 (thousands C\$)	Bilateral assistance 2000-2001
	Exports to/imports from (two-way total)	C\$
Armenia	1,873/1,277 (3,150)	524,397
Azerbaijan	3,699/357 (4,056)	394,618
Georgia	5,604/610 (6,214)	406,936
Totals	11,176/2,244 (13,420)	1,325,951

Sources: Statistics Canada; Canadian International Development Agency

Conflict Resolution, Regional Cooperation and Peacebuilding

The security situations in the three states of the South Caucasus is determined first by their internal conflicts, and second, by their relations with neighbours, especially the former imperial powers of Russia and Turkey.

Two of the most poisonous legacies of the Soviet Union were arbitrary borders and the continued existence in some republics of an obsolete form of exclusive nationalism.⁵² These problems were also exacerbated by Stalin's actions in forcibly deporting peoples to other regions of the USSR. In the South Caucasus, this combination led in the early 1990s to severe conflicts in Abkhazia and South Ossetia in Georgia, and in the Armenian enclave of Nagorno-Karabakh in Azerbaijan. These conflicts killed thousands and resulted in some 1.5 million refugees and Internally Displaced Persons: more than 800,000 refugees and IDPs in Azerbaijan, more than 300,000 IDPs in Georgia and

⁵⁰ United Nations Development Program, "Human Development Index," in *Human Development Report 2000*, UNDP website.

⁵¹ European Bank for Reconstruction and Development, (John Kur), *Commentary on Central Asia, Presentation to the Canadian House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade — May 2000*.

⁵² Armstrong, (1998), p. 31.

300,000 refugees in Armenia. In all three cases, the residents of the disputed territories retained control of them, with Russian-led peacekeeping forces and international organizations monitoring cease-fires.

As one observer has noted, Russia played the primary external role in the suspension of conflicts in the South Caucasus, while Western and international organizations contributed by helping the victims of war and encouraging contact and negotiation between the parties in conflict.⁵³ In the years since then, the international community has continued to encourage conflict resolution. The chairs of the “Minsk Group” (the United States, Russia, Germany, France, Czech Republic, Sweden, Italy, Belarus, Turkey, Azerbaijan, Armenia) have been mandated by the OSCE to negotiate a peace settlement on Nagorno-Karabakh, while the OSCE also works in South Ossetia and the UN works in Abkhazia. In each case, the international community has pursued settlements based on an acceptance of Soviet-era borders, including territorial integrity of the states in question and the highest possible degree of autonomy and security for minority populations. The Nagorno-Karabakh conflict remains the key to regional conflict resolution in many ways, since it involves not only two of the three South Caucasus states, but also neighbouring Turkey. Its resolution could therefore help improve relations between all three states, with positive economic and other results.

The problem of large refugee and IDP populations challenges each of the states, particularly Azerbaijan, both from a humanitarian point of view, and also because of the significant economic and social pressures they exert. The international community has so far mainly contributed on a humanitarian basis; however, the lack of progress in reaching settlements has recently encouraged more solution-oriented approaches by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and others. The UNHCR has played a key role in humanitarian relief. Yet the fact that Internally Displaced Persons are not technically refugees means that UNHCR must launch special appeals to help these populations; this has resulted in intermittent and reduced funding because the needs continue although the crises have ceased to make headlines. As Committee members learned during their visit to the region, Canada's contribution to these efforts has been quite small, though, of course, any help is welcome: in Ganja, Azerbaijan, one man thanked Committee members for donated Canadian seeds — distributed there by the Adventist Development and Relief Agency (ADRA) which produced flowers that reminded him of those in his home in Nagorno-Karabakh. While small, however, Canada's most recent official contribution to this work prior to the Committee's visit was also highly instructive: CIDA's contribution in 1998 of some \$ 90,000 to a UNHCR/UNDP pilot project for repatriating IDPs to areas from which Nagorno-Karabakh military forces had withdrawn freed up much larger U.S. funds of over \$ 2 million — an example of the type of leveraging all donors, particularly more modest ones, must seek and encourage.

⁵³ Neil MacFarlane, *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia*, (1999), p. 52.

By mid-2000 prospects for resolution of at least some of the conflicts appeared somewhat brighter: as part of its admission to the Council of Europe in 1999, Georgia agreed to set out a legal framework for guaranteeing autonomy for Abkhazia and South Ossetia within two years. The presidents of Armenia and Azerbaijan have continued bilateral meetings over the years on the issue of Nagorno-Karabakh, and the Council of Europe recognized progress in this area in its January 2001 decision to admit Armenia and Azerbaijan together as members.

All the states are publicly committed to finding peaceful solutions; however, the question is whether to wait for the perfect "package" to resolve all issues at once, or to pursue phased approaches that can increase confidence. Given that territorial exchanges or recognized secession may seem beyond reach at the moment, the latter path may seem more promising. In the case of Abkhazia, for example, it has been suggested that a partial return of the Georgian-Mingrel population to the Gali district could be accompanied by an expanded international monitoring presence, thereby reassuring both the Abkhaz and the returnees. If the rail line from Russia through Abkhazia to the rest of Georgia were also to be rehabilitated and reopened, the Abkhaz would benefit most directly, but all would enjoy increased regional trade. Similarly, the return of IDPs into the territories between Nagorno-Karabakh and Iran, coupled with demilitarization and an international monitoring presence and assistance, could be traded for the reopening of the railway line between Baku and Yerevan; this would reduce IDP pressure on Azerbaijan and end its blockade of Armenia. No matter which approach is ultimately successful, it will require international assistance and support in the form not only of donations and technical assistance but quite probably international monitors or peacekeeping troops.

A Stability Pact for the Caucasus

Given their geography and history, the three states of the South Caucasus can only be truly secure in a cooperative system. At the November 1999 OSCE Summit in Istanbul, Armenia and Azerbaijan publicly called on OSCE member states to create a security system for the South Caucasus. According to one report, "At the time, however, the international community, concerned that the war in Chechnya might spill over into Georgia or Azerbaijan, reacted coolly to the proposal for a wider ranging security system. But the idea did not die altogether."⁵⁴ In the months that followed Turkish President Suleyman Demirel strongly supported the idea of "Caucasus Stability Pact," and told Committee members in Ankara in May 2000 that there was no other way to ensure the security and stability of the region. In March 2000, Armenia proposed a blueprint for such a pact based on the so-called 3+3+2 formula, based on an agreement between the three Caucasus states of Georgia, Armenia and Azerbaijan, with neighbouring Russia, Iran and Turkey as guarantors and two outside sponsors — the U.S. and the EU.

⁵⁴ Harry Tamrazian, *Caucasus: Analysis — Seeking Security for the South*, Radio Free Europe Radio Liberty (RFE/RL), 9 June, 2000.

Azerbaijan later distanced itself from this idea pending a resolution of the Nagorno-Karabakh conflict; however, work continues on refining this regional community approach. For example, in June 2000 the Brussels-based Centre for European Policy Studies (which played an important role in drafting the EU's Balkans Stability Pact) unveiled a proposal for "A Stability Pact for the Caucasus," which Dr. Robert Cutler had earlier discussed with the Committee. This proposal would include a "South Caucasus Community" modelled on either the EU or another regional grouping such as the Association of South-East Asian Nations (ASEAN) and include its own parliament (Parliamentary Assembly) and executive (Council of Ministers).⁵⁵

International Cooperation and Peacebuilding

Responsibility for resolving the conflicts and strengthening relations in the South Caucasus rests first with the states themselves, yet international involvement through such existing mechanisms as the OSCE, the United Nations and even NATO's Partnership for Peace (PFP) program can make a useful contribution to the security of the region.

As noted above, despite a lack of funding and consensus over its role, the OSCE has helped to improve the security of the South Caucasus, and can do still more in the future. As Professor Neil MacFarlane noted before the Committee:

If we look at relative success and relative failure, I would say the OSCE in Georgia has been fairly successful. Their principal responsibility is the monitoring and observation of the conflict in South Ossetia, coupled with the more general human rights monitoring role in Georgia as a whole.

South Ossetia has been quite stable for years, and it's universally agreed that the OSCE presence has played a significant role in this in at least two respects. First, it mitigates Russian predominance. The second is that the presence of foreigners, oddly, has built confidence among the locals. It creates a more reassuring environment in which they can start to rebuild economic connections between communities.

That said, among international organizations, obviously the OSCE is the most underresourced. You put the OSCE office in Tbilisi up against the UN office in Tbilisi and it's a whole different ball of wax. Where the OSCE has been effective in that context is in developing innovative means of cooperating with people like UNDP in order to release UNDP resources for projects with a conflict resolution thrust that the OSCE wants in South Ossetia. They've been reasonably successful at that.⁵⁶

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 35.

The November 1999 OSCE Istanbul Summit finalized long-sought changes to the Conventional Forces in Europe (CFE) treaty, which reduced conventional military forces in Europe, and Russia agreed to dismantle two of its four military bases in Georgia. In more practical terms, following the resumption of the conflict in Chechnya in 1999, Russia accused Georgia of failing to control its border with Chechnya and allowing a significant number of rebel fighters to cross back and forth through the mountains at will. Georgia denied this claim and requested the OSCE to observe and report movement across that border. While in Georgia in May 2000, members discussed the work of the OSCE with Ambassador Jean-Michel Lacombe and international staff of the OSCE Mission to Georgia; they were particularly impressed with this recent and high profile example of how tension can be diffused, conflict prevented and refugees protected.

NATO's Euro-Atlantic Partnership Council and Partnership for Peace

Some have argued that NATO membership for Georgia and Azerbaijan would improve the security of the region. Given Russian sensitivities over NATO enlargement into this or other areas of the former Soviet Union, however, such a development would not in the short term increase regional security. Yet NATO can hopefully make a contribution through its Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) and Partnership for Peace (PFP) programs. PFP is designed to increase defence-related links and cooperation between NATO and individual countries. The EAPC is a multilateral forum which allows for regular consultation and cooperation between NATO members and some 27 partner countries, including Georgia, Azerbaijan, Armenia and Russia itself. An example of the useful consultation role of the EAPC occurred during the crisis in Kosovo. A more direct EAPC contribution to the security of the South Caucasus was a regional cooperation seminar held in Georgia in October 1998. It will not be easy to increase security and other cooperation with and between states of the South Caucasus while at the same time convincing Russia that this is not a threat to its interests. With EAPC and PFP, however, structures exist for Canada and other states to try.

Cooperative Peacebuilding

Beyond ending and preventing conflicts, it recent years it has become apparent that a key element in ensuring stability and security is repairing the fabric of states torn by conflict. Such "peacebuilding" programs have become increasingly important in Canadian foreign policy. As Stephen Wallace of CIDA noted before the Committee, "a ... lesson we have learned is that while regional cooperation is intrinsically valuable from a developmental perspective, it can also have a powerful peace-building impact. It's why most of our initiatives in the Caucasus involve at least two countries."⁵⁷ While some Government of Canada projects in the region have peacebuilding implications, few have

⁵⁷ *Evidence*, 4 April, 2000, p. 10.

this specific objective. Given that it also promotes regional development, the Committee believes this to be a promising area for increased Canadian activity.

Academic organizations and NGOs have become increasingly active in peacebuilding efforts in the South Caucasus, although much of this work still tends to take place outside the region itself or in a single country there. One specific proposal that was submitted to the Canadian government adopted a joint approach to regional cooperation and operated in two phases. In the first, a team of academics and policy experts in each of the states of the South Caucasus would develop a detailed country perspectives paper on the subject of regional cooperation. In phase two, these papers would be compared and debated, and an agreed joint document produced providing common perspectives on regional cooperation and concrete suggestions for initiatives. The total cost of this project would have amounted to some \$ 160,000 (U.S.), but since half was available in matching funds, the amount needed was some \$ 80,000.⁵⁸ Despite funding delays, the project is currently expected to begin in the fall of 2001.

Sustainable Economic and Social Development

The states of the South Caucasus were among the poorest parts of the Soviet Union, and the past decade of conflict, closed borders and the challenges of transition to market economies — made even worse by the Russian economic crash of 1998 — has not helped their economic situation. As the summary report of a March 2000 expert conference on the Political and Economic prospects in the Caspian Sea Region at Britain's Wilton Park noted:

...the independent states, which emerged in the South Caucasus and Central Asia after 1991, have failed to establish sustainable strategies for economic development, and particularly for the exploitation of the region's energy reserves. Their political prospects are hostage to uncertainties over succession and unresolved separatist conflicts.⁵⁹

Yet in addition to the oil wealth of Azerbaijan, the three countries have highly educated workforces and a number of promising industries; if they were able to open their borders following successful conflict resolution and address widespread corruption, their economic prospects would be much brighter and foreign investment would increase.

As noted above, the states of the South Caucasus have been relatively successful in creating the framework for economic transition — Georgia became the 137th member

⁵⁸ "Regional Co-operation and Conflict Prevention in the South Caucasus," Project Directors: S. Neil MacFarlane (University of Oxford and Dalhousie University) and Albrecht Schnabel (United Nations University), Project Proposal, 2000.

⁵⁹ Jonathan Aves, (2000), p. 1.

of the World Trade Organization in June 2000 — supported at least partly by capacity-building programs of Canada and other states. In terms of net foreign direct investment (FDI), Azerbaijan led with a forecast \$274 million (U.S.) in 2000, followed by Armenia at \$150 million and Georgia at \$109 million.⁶⁰ Corruption remains a significant problem in these countries, however: according to the EBRD, of firms asked whether it was common to make “unofficial payments” to get things done, 59.3% of those active in Azerbaijan said they did so frequently or more, 40.3 % in Armenia, and 36.8 % in Georgia (The average in a number of Transition Countries was 30.3%).⁶¹

While economic development is critical, in assisting the states of the South Caucasus, it is important to remember the ends to which increased resources must be put, rather than just focusing on the development itself. As Janet Hatcher Roberts of the Canadian Society for International Health and others noted before the Committee, the states of the South Caucasus need such development in order to address their serious health, social and other problems; this has implications for Canadian policy. In her words:

Our main concern is that Canada should not rely on trade and economic development alone to solve the serious problems of the South Caucasus. Canada should consider a long-term strategic investment in social development of the regions, including the promotion of human health and environmental sustainability.

Many rejoiced when the Soviet domination ended in the Caucasus in the early 1990s, but there have been dramatic declines in health status in these countries...Life expectancy for men has fallen in the Caucasus. There's a high maternal mortality and infant mortality rate. Many who once had access to free medical care cannot afford the cost of fee-for-service systems. Nutritional status has fallen...

She added:

Economic development may be conducive to better income, social tolerance and welfare, and finally health, but such a positive effect is not automatic. The prerequisites of health can even be adversely affected under economic growth if the appropriate social policies are not in place.⁶²

Energy and Other Resource Management

The legal dispute over the division of resources in the Caspian Sea is still unsettled but in practice this has become less important over time as states have increasingly

⁶⁰ European Bank for Reconstruction and Development, (John Kur), *Commentary on Central Asia, Presentation to the Canadian House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade — May 2000*, and European Bank for Reconstruction and Development *Transition Report 2000*.

⁶¹ Ibid.

⁶² *Evidence*, 4 May, 2000, p. 6-7.

accepted the position that undersea resources should be divided among them in exclusive zones. The precise size of Azerbaijan's oil and gas resources remain to be seen, but they are significant, and, if properly developed, can improve the prosperity of the country and the region as a whole. Yet while Georgia, for example, stands to benefit increasingly from transit fees for oil pipelines — including those from the proposed Baku-Tbilisi-Ceyhan Main Export Pipeline — Armenia will not as long as Azerbaijan and Turkey continue to seal their borders because of the ongoing dispute over Nagorno-Karabakh.

Large volumes of oil at high prices may be sufficiently profitable to persuade Western firms to underwrite the huge cost of anywhere from \$2-\$6 billion (U.S.) of the Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline and others, although security and stability concerns obviously will be taken into account as well. If these states are to improve their economies, however, in almost every case geography and economics would make cooperation among them desirable. Recognizing the key importance of regional cooperation in the economic development of the region, the World Bank has promoted the idea of a Caucasian Cooperation Forum, bringing together multilateral agencies, donor countries, and the countries of the region for a mutual approach to regional cooperation.⁶³

The World Bank proposal obviously takes a macro approach to increasing regional economic cooperation, but such cooperation is already underway at lower levels in the region. The thriving regional market at Sadakhlo on the Georgian-Armenian border is a good example. According to a June 2000 report in the *Economist* magazine:

Sadakhlo is close to the hinge on the map where the three Caucasus republics meet. Buses from Azerbaijan's capital, Baku, from Armenia and even from Nagorno-Karabakh itself queue up at the edge of the village. The Azeris exchange food, clothes and flour from Turkey and Russia for assorted Armenian produce and an Iranian washing-powder called Barf...

The market fills vital economic needs for the people of an extremely poor region, whose longest border is closed. Perhaps half the population of the Armenian capital, Yerevan, dress in Turkish clothes bought at Sadakhlo. Rebel Armenians in the self-proclaimed Nagorno-Karabakh republic happily drink Azercay (Azerbaijani tea) produced by their supposed enemies. The Georgians seem content to keep customs duties to a minimum. "the trade centre here is not a free-trade zone," explains Jamal Bediev, the market's Georgian director. "Still, it solves a lot of interstate problems."⁶⁴

As Committee members learned in Istanbul from representatives of the Turkish-Armenian Business Development Committee, unofficial commerce can be

⁶³ European Bank for Reconstruction and Development, *Armenia: 2000 Country Investment Profile*, p. 5.

⁶⁴ "An Uncommon Market in the Caucasus," *The Economist*, London, 3 June, 2000, p. 53.

pursued as a means of increasing contact between parties to conflict, encouraging prosperity and building the confidence necessary to accept compromise. These representatives suggested several ways in which Canada could help development in the region and raise its profile there; they, too, recommended taking more students from the region to Canada.

Canada's economic links with the three countries of the South Caucasus remain minor: the number of Canadian firms active in the region is small, and two-way merchandise trade with Canada amounted to \$6.21 million (Cdn.) in 2000 in the case of Georgia, \$4.05 million with Azerbaijan and \$3.15 million with Armenia. While it is important not to overestimate the potential in the South Caucasus for Canadian oil and gas, construction and other firms, we should not underestimate them either — particularly if and when peace agreements are reached in the outstanding conflicts. A permanent Canadian diplomatic presence in the South Caucasus would almost certainly have increased economic links and enhanced the quality and quantity of information available to Canadians interested in pursuing opportunities there.

Democratic Development and Good Governance

The states of the South Caucasus have succeeded somewhat more than those in Central Asia in adopting international standards of democracy, good governance and human rights, yet they still have far to go. In a presentation covering both the South Caucasus and Central Asia, Alex Neve of Amnesty International recommended focusing on protecting human rights defenders, ending impunity and addressing persistent reports of torture. On the South Caucasus in particular, he stressed the challenges posed by ceasefires in Georgia and Nagorno-Karabakh and large refugee and IDP populations. He agreed that an increased Canadian presence in the region would be helpful in promoting human rights. As he noted, "increased presence — increased diplomatic presence in particular — is obviously giving us a greater capacity to start to take action, to monitor, to engage with the governments around these issues."⁶⁵ He added:

Another body not to forget is the Council of Europe, which, particularly for the states of the South Caucasus, is a very important body. I highlighted the fact, for instance, that Georgia has recently joined the Council of Europe. Canada is not a member of the Council of Europe, but we do have observer status within the Council of Europe. We follow it. We're active within it. We have discussions with those states, so that's another body to which we could devote some attention, which is a body that I think can play a very important role in advancing improvements on a lot of these fronts as well.⁶⁶

⁶⁵ Ibid., p. 13.

⁶⁶ *Evidence*, 13 April, 2000, p. 18.

The fact that these three states have now been accepted as members of the Council of Europe illustrates the progress made, and will help ensure they do comply with international legal and political norms — as the case of Turkey has shown over the last two decades. The values defended and promoted by Canada and others states are important in and of themselves. In the case of the South Caucasus, however, they are critical for conflict resolution in the region, an outcome that will demand significant compromises on all sides, willingness to provide tangible guarantees for minority rights within federal systems, and the ability to resist possible provocations by hard-liners with vested interests in the status quo. All of this depends critically on democratic principles and practice. As the summary report of a March 2000 expert conference at Wilton Park noted:

The weakness of civil society and the absence of an active, informed public opinion will be most felt when countries have to accept controversial peace agreements. Thus, the Azerbaijani and Armenian presidents, who are well-aware of the political and economic realities faced by their countries, are clearly able to agree on the outlines for a peace agreement on Nagorno-Karabakh. There is great anxiety, however, about the potential public reaction to compromises.⁶⁷

II. COUNTRY-SPECIFIC FACTORS FOR CANADIAN POLICY

Georgia

Georgia continues to be preoccupied by the issue of territorial integrity stemming from violent civil wars in the early 1990s and faces significant other challenges, including that of corruption. Thus, and not least because its major problems are internal, Georgia remains a test case for transition in the Caucasus. As *The Economist* magazine put it in July 2000:

Georgia is both pro-western and more or less democratic, rare characteristics in the former Soviet Union: keep going due east from Tbilisi and you reach Japan before you find another country with a press that is as free or a civil society as worthy of the name. If everything went right, Georgia might join the European Union eventually, perhaps in a decade or two. Even more distantly, Mr. Shevardnadze would like it to join NATO. More immediately important, Georgia is the only feasible westward route for exports from the Caspian's copious oil reserves. A prosperous, democratic, stable Georgia would be a bastion of hope for the whole region — for Central Asia to the east, and for Russia's troubled fringe to the north. But if Georgia were to crack up or decay further, the Caucasus might stay blighted for a generation.⁶⁸

⁶⁷ Jonathan Aves (2000), p. 2.

⁶⁸ "Edward Shevardnadze, Georgia's Foxy President," *The Economist*, 15 July, 2000, p. 52.

Conflict Resolution

The conflicts that racked Georgia in the early 1990s — a period President Edward Shevardnadze has called the “most difficult” in the history of the country — were provoked in the first instance by the extreme nationalist policies of Georgia’s government under President Zviad Gamsakhurdia. These policies resulted in violence and calls for independence in the regions of Abkhazia and South Ossetia. A measure of stability returned to Georgia following Shevardnadze’s return and election as president and the end of active conflict; however, several assassination attempts against Shevardnadze have shown that the situation in Georgia remains tense.

As Committee members learned in Georgia, of the two outstanding conflicts there, that in Abkhazia remains much further from settlement, still potentially volatile and erupting in occasional violent incidents. By accepting the existing borders of Georgia upon the dissolution of the Soviet Union the international community unanimously rejected Abkhazia’s demands for independence. Thus, the issue is the degree of autonomy Abkhazia can be granted within Georgia, and how to persuade the Abkhaz, who vividly remember the war of the early 1990s and are de facto independent, that they could enjoy physical and other security as a minority within Georgia. The Commonwealth of Independent States (CIS) peacekeeping force maintaining the ceasefire in Abkhazia is currently composed of a single Russian contingent; the United Nations is active both in monitoring the ceasefire and in pursuing a comprehensive political settlement. As noted above, draft legislation guaranteeing a high degree of autonomy for Abkhazia and South Ossetia was a condition of Georgia’s entry to the Council of Europe in 1999. It remains to be seen whether the leaders of Georgia and Abkhazia can make the necessary compromises, encouraged and supported as necessary by the international community.

The conflict in South Ossetia is much closer to resolution. In an agreement signed in Moscow in 1996, Georgia and South Ossetia agreed that South Ossetia would remain within Georgia, and while differences remain they are much less extreme than in the case of Abkhazia. While in Georgia Committee members travelled to South Ossetia and met with its leader Loudwig Chibirov, and were directly confronted with the “chicken and egg” problem. There had been positive developments since 1996 and the solution to the conflict had reached its final stages. At the same time, Mr. Chibirov emphasized the very difficult humanitarian situation of the people of South Ossetia; indeed, his meeting with Committee Members took place just minutes after he had met with Mr. Francis Deng, the UN Secretary General’s Special Representative on Internally Displaced Persons. Noting that Canada has so far had little contact with South Ossetia, Mr. Chibirov asked that it help with even small donations of wheat, since bread was seen as the barometer of life in South Ossetia: in addition to solving serious internal problems, such a contribution would lighten the political mood, making a peace agreement easier to reach. While the Committee is aware that the international community would probably prefer to co-ordinate further assistance to South Ossetia after it has reached a peace agreement with Georgia, it believes that, as part of its enhanced policy on the South Caucasus, the Government of

Canada should seek a means to demonstrate its concern for the people of South Ossetia without prolonging the conflict resolution process.

Finally, President Shevardnadze has emphasized the importance of good relations with the Russian Federation, without which, in his words, “Georgian independence would be unthinkable.”⁶⁹ Yet the continued instability in southern Russia — which Patrick Armstrong told the Committee results from a combination of factors, including a traditional Chechen desire for national freedom, the longstanding desire of some to create a “Mountaineer Republic” in the Caucasus, and the newer phenomenon of “Wahhabi” jihadists — has posed significant problems for both countries.⁷⁰

As noted earlier, Russia has accused Georgia of failing to adequately control its border with Chechnya. Following months of Russian accusations and Georgian denials, in December 2000 Russia imposed a strict visa regime on Georgia, although it exempted residents of Abkhazia and South Ossetia. This regime has imposed a significant economic burden on Georgia, and, in the opinion of some observers, has succeeded in moderating Georgia’s pro-Western stance into a more neutral one.

The stability and security of its southern borders is of legitimate concern to Russia, and the Committee does not share the view of some that Russia is responsible for all the conflicts in the Caucasus. At the same time, Russia’s military actions in Chechnya have rightly been criticized on human rights and other grounds, and its imposition in the name of containing the conflict in Chechnya of a strict visa regime on Georgia which exempts residents of Abkhazia and South Ossetia raises questions about its broader motives.

Through the OSCE, the international community can act to reassure Russia that its borders are secure, but this cannot be done at the expense of Georgia. Given that in the summer of 2000 Georgia was forced for budgetary reasons to reduce its armed forces, including border guards, international assistance in this area would be very useful.

Economic Development

Georgia has reached a number of significant milestones of economic transition, particularly its entry into the World Trade Organization in the summer of 2000. While in Tbilisi, members met with representatives of the Ottawa-based Centre for Trade Policy and Law, which was carrying out CIDA-financed work to assist Georgia to develop trade policy expertise. The CTPL, established by the Government of Canada but now independent, has developed a useful model whereby trade policy groups are established in countries in transition, originally with links to governments but eventually independent.

⁶⁹ European Bank for Reconstruction and Development, *Georgia: 2000 Country Investment Profile*, p. 6.

⁷⁰ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 15.

This model has so far seen success in Russia and elsewhere, and Committee members believe it is a good example of how partnerships between government and the non-profit sector can assist transition.

Despite success at the WTO level, Georgia remains very poor — according to official data, more than 50% of Georgians live below the poverty line — and this poverty has significant social implications.⁷¹ Foreign assistance can help, but public corruption and other challenges continue to limit foreign investment and restrain economic development. Committee members were therefore pleased to hear in Georgia of plans for a new anti-corruption program, including the appointment of a special (well-paid) anti-corruption group within the government; they would urge the government of Georgia to pursue action along these lines both to improve the lives of its citizens and also as a means of attracting foreign investment.

Democratic Development

Notwithstanding the relatively positive assessment of Georgia's progress in terms of democratic development and governance, much remains to be done: Amnesty International noted persistent concerns about the use of torture in Georgia, and, despite the strong popularity of Mr. Shevardnadze, the April 2000 presidential election was marked by irregularities. In addition, as noted above, successful conflict resolution requires that minority groups feel confident that democratic principles and processes are strong enough to offer real protection. This will be particularly true in Georgia, given its recent history of conflict and it will continue to be pressed on these and other issues in the Council of Europe, the OSCE and elsewhere. As noted, a permanent Canadian presence in the region would help monitoring of and engagement in these issues.

Azerbaijan

Azerbaijan is confronted with the twin challenges of overcoming the territorial and social legacies of the conflict in Nagorno-Karabakh and ensuring that its significant oil and gas resources are developed wisely. President Haidar Aliyev and government officials in Azerbaijan stressed the importance of oil development in meetings with Committee members in Baku. Such development, however, would be much easier in a stable security environment, and the resolution of the conflict in Nagorno-Karabakh — including the return to their homes of refugees and Internally Displaced Persons — remains the priority; President Aliyev told Committee members that the refugee problem is the most challenging task in Azerbaijan, both economically and politically.

⁷¹ European Bank for Reconstruction and Development, *Georgia: 2000 Country Investment Profile*, p. 13.

According to a 1999 report of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in Azerbaijan:

Azerbaijan continues to suffer one of the world's most complex humanitarian situations with the largest (per capita) population of uprooted people of approximately 800,000 (including IDPs, refugees and stateless persons) over a total national community of 8 million. The still prevailing weakness of the national economy hinders the revival of essential social services including health care and education. Wide unemployment and insufficient income generating opportunities in the country forestall self-reliance and uphold dependence on external assistance in IDP communities.⁷²

The predominantly Armenian enclave of Nagorno-Karabakh was placed within Azerbaijan during the Soviet period. Ethnic tension mounted in the late 1980s, and, following the collapse of the Soviet Union, violence broke out between those in Nagorno-Karabakh (and Armenia) who wanted independence for the territory, and those who insisted it remain part of Azerbaijan. The war that followed had a tremendous humanitarian cost, ending with many dead and at least 800,000 refugees and Internally Displaced Persons living in camps and other makeshift accommodations within Azerbaijan, and both Nagorno-Karabakh itself and a number of adjacent regions under the control of the Karabakhians. Noting that most visitors to Azerbaijan remain in Baku, President Aliyev told Committee members he was “extremely glad” they had decided to drive to Georgia to see first hand the conditions in which over 7,000 refugees and Internally Displaced Persons are still living in the tent city of Barda and nearby Ganja nearly six years after the end of active conflict in Nagorno-Karabakh.

By accepting the borders of Azerbaijan at the collapse of the Soviet Union, the international community was again rejecting a demand for independence by the people in Nagorno-Karabakh. At the OSCE's Lisbon Summit in December 1996, three broad principles were proposed: territorial integrity, meaning Nagorno-Karabakh would remain within Azerbaijan; the provision for it of the highest degree of autonomy; and security guarantees for all parties.⁷³ In 1997, the leaders of Azerbaijan and Armenia (which effectively negotiates on behalf of Nagorno-Karabakh, further complicating the situation) agreed to a Minsk Group proposal for a phased approach to resolving the conflict: it was proposed that Armenian forces would first be withdrawn from areas outside Nagorno-Karabakh, and the refugees returned, following which decisions would be made on the status of the territory. Armenian President Levon Ter-Petrosian was unable to convince his country — and the leadership of Nagorno-Karabakh — to accept this

⁷² UNHCR Azerbaijan – *Country Report* (Reporting Period: 1 January to 31 December 1999), p. 1.

⁷³ See Edward Walker, “No War, No Peace in the Caucasus,” in Gary K. Bertsch et. al, *Crossroads and Conflict: Security and Foreign Policy in the Caucasus and Central Asia*, London, Routledge, 2000, p. 174-175.

agreement, however, and was forced to resign in consequence. He was replaced by Robert Kocharian, a former leader of Nagorno-Karabakh.⁷⁴

An increasing number of meetings and improved dialogue between Azerbaijani and Armenian Presidents Aliyev and Kocharian in recent years — most recently in Key West, Florida, in April 2001 — have convinced many that the outline of an agreement on Nagorno-Karabakh is probably known; however, the political difficulty of implementing such a deal has probably prevented its conclusion. Meetings between Committee members and Presidents Aliyev and Kocharian did not dispel this suggestion. But even if the outlines of a deal are known, the context must still be set. President Aliyev correctly argued that, even without a solution to the conflict, the economy of Azerbaijan would eventually improve as a result of oil revenues, while that of Armenia would worsen. At the same time he is also attempting to encourage Armenia to compromise by suggesting that an agreement would lead to a significant increase in regional economic and other cooperation.

Most of Azerbaijan's economic prospects are based on development in the oil sector. According to the EBRD, total planned investment by international oil companies in the energy sector is estimated at some \$ 40 billion U.S., and increased oil prices over the past year have proven a windfall for that country. President Aliyev has also deliberately involved many players in all aspects of oil development and pipeline construction. These projects are important, of course; however, such reliance on a single resource can bring its own problems, including lack of progress in other sectors resulting from a false sense of security and a possible increase in disparities resulting from narrow ownership and corruption. Azerbaijan has also taken somewhat less steps than either Georgia or Armenia to combat corruption.

Government interlocutors in Azerbaijan repeatedly stressed their desire for increased Canadian commercial and other presence there. Even if that country is not comparable to Saudi Arabia in terms of oil, the potential for Canadian firms in this and other sectors is real. Speaking on behalf of AEC International of Calgary, the largest Canadian oil company active in Azerbaijan, Dr. Rob Sobhani argued strongly that increased Canadian engagement — including through official visits to Canada by heads of state — would help increase Canada's share of this important market. Whether or not official visits are justified as a result of a strengthened Canadian policy on these regions remains to be seen, yet an increased attention to the South Caucasus would certainly assist Canadian firms interested in pursuing opportunities in the Caspian region.

Once again, an agreement on Nagorno-Karabakh that involved guaranteeing minority rights would have to rely on strong democratic principles and practices. In this

⁷⁴ See Edmund Herzig, *The New Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia*, London, the Royal Institute of International Affairs, 1999, p. 69-71.

respect, as its record shows, Azerbaijan has much work to do. Opposition parties and an active civil society do exist, but, given the power of its president, Azerbaijan is often referred to as a "Presidential Republic." Opposition groups threatened to boycott fall 2000 parliamentary elections, and in the end, according to the Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, the election "demonstrated the gap between international expectations and local practices."⁷⁵ Azerbaijan desires to increase its links with Europe as part of the Great Silk Road, and therefore will be sensitive to pressure by the Council of Europe, to which Canada must add its voice.

Armenia

Despite a highly educated workforce and real potential in a number of high value-added sectors, the recent past has been very difficult in Armenia, resulting in a massive emigration: the Armenian government admits that its 1991 population of 3.7 million has been reduced by about 700,000, but many feel the real population is closer to 2 million.

It is impossible to understand current events in Armenia and the region without taking into account what the Canadian House of Commons in April 1996 called the "Armenian tragedy" of the death of some 1.5 million Armenians at the hands of Ottoman forces in 1915; however, as former Armenian Foreign Minister Raffi Hovanissian told Committee members in Yerevan, while the "genocide" of 1915 was a defining moment in Armenian history, in the last ten years the country has lost almost as many people through emigration.

Conflict Resolution and Economic Cooperation

Corruption and the lack of good governance are important challenges in Armenia, and have resulted in poverty and a crisis of confidence for its citizens. Once again, however, the dominant factor slowing Armenia's transition is the lack of conflict resolution, notwithstanding the fact that the conflict in Nagorno-Karabakh took place outside its territory. In a clear example of the need to look at these countries as parts of a single region, the conflict and continued failure to achieve an agreement on that issue has closed landlocked Armenia's borders with Azerbaijan and Turkey, thereby, among other things, preventing it from sharing in transit or other revenues from the oil resources of the Caspian. As the EBRD noted in 2000:

Regional cooperation will be key to Armenia's future development. Armenia is contributing to this process through cooperation with Greece and Iran, and is aiming to conclude a transport agreement with Georgia and Bulgaria. Over 1999, relations with Russia continued to strengthen...

⁷⁵ *Evidence*, 26 April, 2001, p. 4.

Internationally, the Transcaucasian region is important for its role in the transit of oil and gas from Central Asia, although projects for transit pipelines have so far focused on neighbouring Georgia.⁷⁶

Former Prime Minister Armen Darbinian, currently the head of the International Centre for Human Development, stressed the need for regional cooperation if the countries of the South Caucasus are to succeed. In Yerevan, he pointed out to Committee members that regional leaders have so far been content simply to do better than their equally poor neighbours. For example, Armenia has good relations with Georgia, which has succeeded in gaining entry to the World Trade Organization; yet Armenia does not cooperate with Georgia on trade issues.

An important element of Armenian policy has also been its continuation of close links, including military ties, with Russia. The Committee agrees with interlocutors in Yerevan who stressed Armenia's right to decide for itself the direction of its foreign and defence policies. Given the Western orientation of Georgia and Azerbaijan, however, its pro-Russian policies will probably continue to complicate Armenia's transition until all the countries of the region increase their cooperation significantly. In any case, in developing bilateral and multilateral programs, such as EU's Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia (TRACECA) program, the international community has an obvious interest in increasing Armenia's cooperation within the region, if only to remove any incentive for it to act as a spoiler.

While handicapped by its lack of cooperation with neighbouring states, Armenia has achieved some economic success in the last several years, due to a combination of external financial assistance, government policies and investment — particularly from the worldwide Armenian Diaspora. According to the EBRD:

An advantage for Armenia is its large worldwide Diaspora of about 5 million. Many of the largest investors in Armenia are from the Diaspora, which provides support for infrastructure projects and SME development as well. The Diaspora works hard to raise the country's international profile and thus to maintain inflows of western assistance.⁷⁷

In addition to the economic importance of this Diaspora, its political influence can also be important. Its close military and other ties with Russia and the influence of Armenians in Washington has put Armenia in the unique position of having the support of both the Russian military and the U.S. Congress; when questioned in Yerevan about the U.S. assistance budget for Armenia, a representative of USAID told Committee members that it gets more money than it asks for. Interlocutors in Armenia noted that Canada has

⁷⁶ European Bank for Reconstruction and Development, *Armenia: 2000 Country Investment Profile*, p. 5.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 4.

more joint ventures in Armenia than has the United States, but argued that a strong potential exists for Canada to increase its economic and other presence there. In this argument they are supported by the substantial and well-organized Armenian community in Canada, some 75,000 of whom live mainly in Toronto and Montreal.

Given its lack of resources and mainly closed borders, Armenia has chosen to focus on high value-added sectors such as diamond polishing and software design, where it shows good potential. Denis Leclaire of St. Mary's University suggested that the Armenian software industry, though probably not as state-of-the-art as the government thinks, is important. He noted:

...there clearly is a real understanding at a certain level. While technically they are probably as good as if not better than many parts of the world, one of the areas in which they do need help is that they have a problem in making use of the Internet for business purposes and especially for marketing. They're horrible marketers, absolutely. That's one of the areas in which we want to provide some assistance.⁷⁸

Good Governance

The scale of the problems in Armenia was underlined by the October 1999 assassination in parliament of Prime Minister Vazgen Sarkisian, Speaker Karen Demirchian and six others in a crime many felt was related to the prospect of a peace settlement on Nagorno-Karabakh. The following months were politically very difficult for Armenian President Robert Kocharian; however, his success in forming a new government in mid-2000 argued positively for his potential to "sell" a peace agreement in both Armenia and Nagorno-Karabakh if and when one is concluded. The Committee does not agree with the suggestion that the ultimate decision on conflict resolution in Nagorno-Karabakh rests with Russia; however, the Government of Russia can undoubtedly have a strong influence on that of Armenia.

The day-to-day politics of Armenia are very important for resolving the conflict in Nagorno-Karabakh. The broader issue, however, is Armenian citizens' seemingly widespread lack of confidence in the legitimacy of their political system. Finance Minister Levon Barkhoudarian, a former Ambassador to Canada, agreed with the need to address corruption and implement civil service reform: as he noted, while "good governance" is a nice term, civil service reform is key. Suggesting that there has been a general failure to understand the degree to which successful transition depends on stability and the rule of law, Former Prime Minister Darbinian recommended that, in addition to specific civil service and structural reforms, more emphasis be placed on democratic development.

⁷⁸ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 19.

III. DIRECTIONS FOR A STRENGTHENED CANADIAN POLICY

The Committee's hearings and the visit of Committee members to the South Caucasus have underlined the need for a strengthened Canadian policy on this important and complicated region. As noted above, such a policy must be based on a long-term perspective which supports the development of civil society by focusing on educational and other programs. The states of the South Caucasus face significant economic and governance challenges, which must be addressed by programs for encouraging democratic development and combating corruption in order to attract Canadian and other foreign investment.

Conflict Resolution and Cooperation

The key issue in the South Caucasus, however, remains the unresolved "frozen" conflicts which have blighted the past decade and continue to prevent regional cooperation with respect to security, the economy and other issues. In addition to the recommendations contained in Part I, a strengthened Canadian policy toward this region should therefore focus on conflict resolution and peacebuilding, both through bilateral CIDA and other programs and multilateral mechanisms. The OSCE is obviously of key importance in this respect since it is concerned with both conflict resolution and democratic governance. Canada should therefore increase its support for the work of the OSCE, focusing on support for conflict resolution in Nagorno-Karabakh and elsewhere, and a more solution-oriented approach to the problem of refugees and IDPs, as well as encouragement of regional cooperation and democratic development.

A Permanent Canadian Presence

If Canada is to increase its knowledge of and contribution to the development of a stable and prosperous South Caucasus over the long term, the centrepiece of this new policy must be the establishment of a permanent Canadian diplomatic presence in the region. Ideally Canada would benefit from such a presence in each of the three states; however, the Committee believes that in the first instance the evidence justifies the immediate establishment of one Canadian embassy in the region. The decision as to where this should be is simplified by the practical fact that it would be impossible to represent either Azerbaijan or Armenia from the territory of the other. For this reason, the Committee believes that the Government of Canada should establish a permanent embassy in Georgia which would have responsibility for Canadian relations with all three states. Canada should also be willing to consider establishing embassies in Azerbaijan and Armenia, once those countries have agreed to a peaceful resolution of the conflict over Nagorno-Karabakh.

Recommendation 3

The Committee recommends that, as a key element of a strengthened policy toward the South Caucasus, the Government of Canada place particular emphasis on strengthened support for the activities of the OSCE and on supporting the context for conflict resolution and increased foreign investment through democratic development and programs to combat corruption. In respect of Nagorno-Karabakh, the Government of Canada should exploit every opportunity in bilateral relations and multilateral institutions to assist in finding a solution to this conflict.

The Committee recommends that the Government of Canada establish a Canadian embassy in Georgia which would have responsibility for relations with the three states of the South Caucasus. The Government of Canada should also stand ready to consider opening embassies in Azerbaijan and Armenia as progress is made in resolving the dispute over Nagorno-Karabakh and increasing regional cooperation.

Advancing Canada's Relations with Central Asia

...a new Central Asia is emerging, one that will reflect its Soviet past for decades to come but cannot return to it. Over time, this new Central Asia will be linked to the wider world, through air, land, and rail routes, as well as oil and gas pipelines. It will be linked by common cultural ties, but also divided — perhaps violently — by them. It may also be linked by the narcotics trafficker and the refugee. For some time to come, these countries will be marked by weak states, weak economies and weak civil societies. They will be seeking some form of return to the Islamic world, though its form remains murky. The outcome of these trends could well be different for each state. Russia will continue to play an important role but no longer that of the sole or dominant power. The new Central Asia will be part of a highly differentiated geopolitical space, with China, Iran, Turkey, Pakistan, and India interested and engaged.⁷⁹

It is no simple matter to determine the paths that future Canadian foreign policy should take towards this vast and volatile region along the southern tier of the former Soviet Union. As the above citation suggests, an extremely complicated set of internal and external circumstances are in play, over which western democracies may have only limited influence. In accepting the argument that there are both good reasons and opportunities for Canada to increase its presence, the Committee also emphasizes that making such an effort will require developing a realistic, well-grounded approach for the long term. Expectations of quick “fixes” or paybacks should be avoided. That much has become apparent from the Committee’s public hearings and delegation study trip of May 5-17 to the three of five Central Asian countries — Kazakhstan, Uzbekistan, and Kyrgyzstan — which account for most of the very modest Canadian activity to date.⁸⁰

Canada’s lack of historical baggage may, as Professor Neil MacFarlane suggested, give us an advantage of flexibility in approaching this region with positive intentions and objectives. Certainly the warmth of the reception accorded to Committee members in each of the countries visited is an indication that increased Canadian interest will be welcomed. However, sustaining a credible Canadian policy towards the region will also mean committing the resources necessary for its realization, while confronting the formidable challenges facing the governments and peoples of the region.

⁷⁹ Alexander Rahr, Sherman Garnett and Koji Watanabe, *The New Central Asia: In Search of Stability*, New York: Trilateral Commission Report No. 54, 2000 (forthcoming), p. 87. All further references will be to this pre-publication version of the report.

⁸⁰ The two countries not visited, Tajikistan and Turkmenistan, are the most unstable and most dictatorial, respectively. Contacts with Tajikistan are mainly confined to non-governmental assistance through the Aga Khan Foundation, and there are very few contacts of any kind with Turkmenistan.

The sections which follow accordingly begin by assessing current conditions, first regionally and then in terms of particular country circumstances, in order to better understand the context and policy environment for the furtherance of Canadian interests and values. That provides a basis for brief elaborations of some specific policy objectives to be pursued in the areas of: security and peacebuilding; democratic reform and human rights; economic cooperation and sustainable development; educational, cultural, and other forms of future cooperation. In this way, the Committee's recommendations will address the regional, country, and sectoral levels of policy development.

I. CENTRAL ASIA IN TRANSITION: CONDITIONS, PROSPECTS, AND PRIORITIES FOR CANADA

Regional Profile in Brief

Although the resource-rich Caspian basin links the two regions of the Committee's study, the authors of the Trilateral report were "struck by the vast differences between the states of Central Asia and those of the South Caucasus".⁸¹ As in the Caucasus, however, a predominant feature of traditional clan-based Central Asian society has been an enormous local cultural diversity, all of which adds to the difficulty that Patrick Armstrong emphasized in his testimony of outsiders trying to understand the ongoing complexities of such regions from a distance. Central Asia in the western mind is perhaps best known for its fabled "Silk Road" heritage. As Shirin Akiner describes its turbulent crossroads: "Situated athwart the main north-south, east-west trans-Eurasian routes, Central Asia has throughout its history, been the point of contact, collision, and in varying degrees fusion, of peoples, languages, philosophies, technological and artistic innovations. The long chronicle of invaders includes various groups of Iranian peoples, various groups of Turks, White Huns, Greeks, Parthians, Arabs, and Mongols."⁸²

This huge area of over 4 million square kilometers shares a storied past but has little real unity as it faces an uncertain future. Several centuries of Russian imperialism, with Tsarist followed by Soviet rule from Moscow, have left a legacy of often artificial borders and nationalities, along with the heavy burdens (as well as some achievements — high literacy rates, for example) of the record of Communist totalitarianism. Despite the Gorbachev reforms of the late 1980s, the Central Asian countries were generally completely unprepared for the dissolution of the USSR in 1991. Their level of political development at independence has been described as "not very different from that which had obtained seventy, or even a hundred, years earlier." Instead

⁸¹ Rahr et. al., *The New Central Asia*, p. 2.

⁸² Shirin Akiner, "Social and Political Reorganization in Central Asia: Transition from Pre-Colonial to Post-Colonial Society", in Touraj Atabaki and John O'Kane, eds., *Post-Soviet Central Asia*, London: Tauris Academic Studies, 1998, p. 3.

of there being an opportunity for an indigenous movement of political pluralism and liberalization to become established:

There was no transfer of power to new leaders: on the contrary, the ruling elites, far from being discredited on account of their umbilical links to the Communist regime, gained additional legitimacy since they were regarded as symbols of continuity in a time of flux and uncertainty. ... there are clear socio-cultural parallels between the style of government of the Khans of traditional society and of the current Presidents of the Central Asian states. The terms and conditions under which the latter hold office have been defined, and in theory limited, by their respective state Constitutions. In practice, however, they enjoy powers that are tantamount to absolute.⁸³

Ambassador Gerald Skinner confirmed the Committee's own observation of the visible persistence of a cult of personality around leaders, and of many ingrained habits held over from the Soviet period. After almost a decade of independence, during which the regimes of the three countries visited have rhetorically adopted a western-oriented discourse of democratic and market reform, there is still "no culture of compromise", as he put it. As one of the tables below shows, only one country, Kyrgyzstan, merited even a marginal "partly free" rating in Freedom House's 1999-2000 annual survey, and that country was the only one that was downgraded to "not free" in the 2000-2001 edition. While there are some signs of civil society development, it is autocratic conditions which have arguably been consolidated during the 1990s rather than an environment favouring multi-party democracy.

Ms. Ria Holcak, Director of the Canadian Human Rights Foundation's Central and Eastern Europe program, drew a troubling portrait for the Committee:

The euphoria that followed independence in the early nineties has been replaced by disillusionment, even nostalgia for the old system. There has been an increase in poverty and unemployment and a deterioration in governance and the rule of law....Attempts at transition in market economies have been painful and the adverse effects have been severest for the most vulnerable groups in society: the poor, pensioners, children, refugees, and the internally displaced. ...

General deterioration in the standard of living for the vast majority of the population has led to widespread dissatisfaction with the governments of the region. All this provides fertile ground for human rights violations.

Upon independence, the newly established republics drafted constitutions that guaranteed the protection of human rights. To demonstrate their readiness to join the international community, they also moved quickly to ratify the most important United Nations human rights treaties. All the countries have joined the OSCE and have

⁸³ Ibid., p. 19-21.

therefore accepted certain standards. Unfortunately these commitments on paper have not matched the action.⁸⁴

Across the region, recent elections have tended to receive highly critical reviews from international observers. As Professor Neil MacFarlane noted in his testimony: “The situation is so bad in Central Asia that the OSCE is refusing to send electoral observers to states such as Kazakhstan, Uzbekistan, for fear that their presence will legitimise deeply distorted electoral processes.”⁸⁵ However, it is encouraging that at least some parliamentarians with whom Committee members met were prepared to acknowledge deficiencies, while seeking cooperation and assistance with reforms. We were also able to meet with non-governmental activists whose efforts attest to the need to keep democratic hopes alive.

Moreover, as Ms. Holcak and many others have observed, these countries have had to cope with the unprecedented economic shocks of the Soviet collapse and with massive social upheavals, circumstances which realistically would challenge even the best policy intentions. The tables below giving selected indicators by country show some disturbing patterns. Uzbekistan is the only country which has not suffered a big decline from its Soviet-era economic output, but at the price of Western criticism that it is lagging behind on crucial economic reforms. All of the countries are at the lower end of the spectrum in terms of transition performance as measured by the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the region’s largest source of external loans. Foreign investment flows are very unevenly distributed, with Kazakhstan and the non-renewable resource sector accounting for the largest share. Corruption, arbitrary regulations and poor public administration remain huge obstacles. While countries struggle to reorient unviable old economies to meet international market conditions, economic crime and illicit trade (notably drugs) are flourishing.

In human terms, while a few have been enriched, most people have experienced an acute fall in living standards. Socio-economic pressures are exacerbated by high rates of population growth in all countries except Kazakhstan. In that country, the problem is more the brain drain from an exodus of ethnic Russian and European, notably German-speaking, minorities. (Indeed Russia had to absorb an out migration of several million ethnic Russians from Central Asia in the first five years following independence.) All of the countries fall within the “medium human development” group of the United Nations Human Development Report annual index. All rank considerably below the Russian Federation on the HDI scale. The best performer is Kazakhstan, which is also the only Central Asian country whose rating improved from the 1999 to the 2000 Report. At the same time, many social conditions in that country have been declining, with a

⁸⁴ *Evidence*, 13 April, 2000, p. 7.

⁸⁵ *Submission*, 2 May, 2000, p. 4.

recent UNDP report observing that “destitution in the rural areas is rapidly increasing.”⁸⁶ It is doubtful how many will share in the benefits from rising energy prices and exploitation of the petroleum-rich Caspian basin. Generally, human development indicators have deteriorated across the region over the past decade. By some accounts, despite pockets of prosperity in a few large urban centres, a large majority of the population is living in poverty.

Table 2
Central Asian Countries — Physical and Demographic Indicators

	Area in sq. kms (% of total)	Population 1999 est. (% of total)	Pop. Density (persons/sq. km)
Kazakhstan	2,724,900 (68%)	15,491,000 (28.9%)	5.68
Kyrgyzstan	199,900 (5%)	4,732,000 (08.8%)	23.67
Tajikistan	143,100 (3.6%)	6,188,000 (11.5%)	43.24
Turkmenistan	491,200 (12.3%)	4,993,000 (09.3%)	10.16
Uzbekistan	447,400 (11.1%)	22,231,000 (41.5%)	49.69
Total	4,006,500	53,635,000	13.39 (average)

Source: The New Central Asia, Trilateral Commission Task Force Report, 2000, Table I-1, p. 4.

⁸⁶ UNDP, *National Human Development Report Republic of Kazakhstan 1999*, Almaty, 2000, p. 6.

Table 3
Central Asian Countries — Selected Economic Performance Indicators

	Real Output: Forecast level of GDP 2000 (1989 = 100)	GDP real growth forecast 2000	GDP per capita US\$ 1999 (1998 PPP*)	Cumulative FDI — US\$ per capita (1989-99)	EBRD 1999 Transition score**
Kazakhstan	64.7	3.46%	1,066 est. (4,378)	486.97	2.79
Kyrgyzstan	63.9	4.50%	380 (1998) (2,317)	86.97	2.67
Tajikistan	44.8	3.70%	170 (1,041)	23.97	2.04
Turkmenistan	74.8	16.00%	550 (1998) (2,550)	166.83	1.96
Uzbekistan	95.3	4.10%	950 (1998) (2,053)	32.28	1.42

Sources: European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report 1999*, "2000 Country Investment Profiles", and "Commentary on Central Asia" presented to the Committee by John Kur in Almaty, Kazakhstan, May 2000; United Nations Development Program, *Human Development Report 2000*, Human Development Index tables; UNICEF, *The Progress of Nations 2000*, statistical tables.

* PPP stands for "purchasing power parity". These data in the UNDP Report are provided by the World Bank and attempt to give a measure of real domestic buying power equivalents in US\$ terms discounting for international exchange rate effects.

** The EBRD transition index measures overall country progress on reforms with scores rated on a scale ranging from 1 — little or no progress — to 4+ — well-functioning market economy. The average for Central Asia is only 2.17, which compares to 3.39 for post-Communist Central Europe.

Table 4
Selected Social and Political Development Indicators

	2000 HDI index (ranking)	1999 Corruption Index score*	% of firms bribing frequently	Freedom House status	Ranking** on Political / Civil Rights
Kazakhstan	.754 (73)	2.3	23.7	Not free	6/5
Kyrgyzstan	.706 (98)	2.2	26.9	Partly free	5/5
Tajikistan	.663 (110)	n/a	n/a	Not free	6/6
Turkmenistan	704 (100)	n/a	n/a	Not free	7/7
Uzbekistan	.686 (106)	1.8	46.6	Not free	7/6

Sources: UNDP, Human Development Report 2000; Transparency International 1999 "Corruption Perceptions Index"; EBRD, "Commentary on Central Asia", May 2000; Freedom House, Freedom in the World 1999-2000 Survey.

* The corruption perceptions index score is based on a scale ranging from 1 — highly corrupt — to 10 — highly clean. (Canada's score in 1999 was 9.2; Russia's 2.4.)

** The Freedom House rankings for political rights and civil liberties are based on a scale ranging from 1 — most free — to 7 — least free.

Regional Prospects

The immense resource potential and extraordinarily rich cultural heritage of Central Asia is certainly promising in the long term. But in the near term, the condition of overall "human security" across the region is worrying and deserves multilateral attention. Central Asia's newly-independent countries⁸⁷ are still coping with the fallout from Soviet military-industrial dependence as they search for new relationships among themselves, with their neighbours, and with the West. Jean Radvanyi observes that "the reassertion of identities in the aftermath of independence has rekindled nationalist fervour in each of these nascent states."⁸⁸ At the same time, it is evident that many of the challenges they face call for integrated regional approaches — to economic adjustment and infrastructure development, resource management issues (of critical fresh water supplies in addition to energy), environmental rehabilitation (dealing, for example, with the shrinkage of the heavily-polluted Aral sea), nuclear non-proliferation, counter-terrorism, among just some

⁸⁷ The Central Asian Soviet republics made declarations of sovereignty during 1989-90 and declared full independence in the following sequence: Kyrgyzstan and Uzbekistan on 13 August, 1991; Tajikistan on 9 September, 1991; Turkmenistan on 27 October, 1991; Kazakhstan on December 16, 1991.

⁸⁸ Radvanyi, "Preface" to Gianpolo Capisani, *The Handbook of Central Asia: A Comprehensive Survey of the New Republics*, London: I.B. Tauris & Co., 2000, p. viii.

of the concerns raised repeatedly with Committee members. The rhetoric of summits and various cooperation agreements aside, there is a great deal still to be done in this area.

Caution must also be advised in regard to how countries are managing a cauldron of ethno-cultural and religious cleavages. With regard to the latter, we frequently heard about the need to counteract the threat posed by militant Islamic fundamentalist movements (such as so-called “Wahhabism”), pointing to terrorist incidents and recent armed incursions into southern Uzbekistan and Kyrgyzstan. There are real security concerns, of course, with Tajikistan having experienced civil war and the densely-populated Fergana valley remaining a focus of tensions among the three countries.⁸⁹ One analyst concluded several years ago that: “The maintenance of order and stability will, for the foreseeable future, require measures that are not conducive to the fostering of Western-style political systems.”⁹⁰ However, many observers are now seeing the authorities increasingly using nationalism and national security as a dubious strategy to quell rising popular discontent and as a convenient broad pretext to crack down on political dissent. Human rights defenders are particularly concerned about mass arrests and the suppression of civil liberties and independent media. So a nuanced and critical judgement must be brought to bear on these regional security issues if “stability” is to be obtained through supporting the development of peaceful and pluralistic democratic societies rather than justifying or excusing further resorts to autocratic repression.⁹¹

An overriding concern is what comes next, since as the Trilateral report authors observe: “An additional source of instability is the fact that these regimes are over-personalized. They will in fact be sorely tested as the great leaders pass from the scene and the succession struggle emerges.”⁹² A very pessimistic assessment by Boris Rumer of Harvard University, editor of *Central Asia 2000: Critical Problems, Critical Choices*, foresees serious conflicts ahead:

At the end of the 1990s, two distinct tendencies have emerged as the predominant features of contemporary Central Asia: degradation in the social and economic spheres and growing tensions among states in the region. The source of both problems is a profound economic crisis that the governing regimes cannot even contain, much less resolve. The resulting instability threatens to unleash a massive social explosion — all the more likely amidst the increasing importance of the Islamic

⁸⁹ For details see “The Fergana Valley: A magnet for conflict in Central Asia”, *Strategic Comments*, 6:6, International Institute for Strategic Studies, July 2000, p. 1-2.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 27.

⁹¹ For further analysis see the series of articles in “The New Heartland: Central Asia at the Crossroads”, *Harvard International Review*, Winter/Spring 2000, especially Boris Rumer, “In Search of Stability: Economic Crisis and Political Unity”, Martha Olcott, “National Consolidation: Ethnic, Regional and Historical Challenges”, John Schoeberlein, “Between Two Worlds: Obstacles to Development and Prosperity”, Shirin Akiner, “Religion’s Gap: Islam and Central Asia in the 1990s”.

⁹² *The New Central Asia*, p. 8.

factor — and also to trigger inter-state conflicts that could result in a general “Balkanization” of this vast region in central Eurasia.⁹³

Committee members who travelled to the region came away with a much less negative impression than this exaggerated spectre of a “Eurasian Balkans” on the horizon. Nonetheless, we acknowledge that there is a risk of things going badly wrong, with significant consequences for wider security, and that therefore it is in the interests of the international community to watch developments closely. In that regard, Canada also needs to be in a position to make its own informed strategic assessments of the situation as it evolves. We are inclined to agree with the Trilateral report that: “though there is the chance of Balkans-like conflicts across a broad range from eastern Turkey into Mongolia, it will be crucial to understand the root causes of these conflicts. While common threads of state weakness, ethnic divisions and economic failure do exist, there are specific regional, country and even local ingredients that must be understood. ... an appreciation of these unique factors is more likely to emerge from an examination of the new Central Asia.”⁹⁴

The key foreign policy question is: How can other countries help an emerging forward-looking Central Asia to escape from the long shadows of an oppressive past and to avoid the worst-case scenarios which have been suggested? The role of the larger powers appears to have been an ambiguous blessing to date. The most important country in that regard remains, of course, the Russian Federation. The path which it takes could be critically important to the region’s future. As Professor MacFarlane told the Committee: “the reactivation of Russian diplomacy ... which is evident as we speak, raise a number of potentially disturbing questions about the future direction of the only great power, that is to say Russia, in a position to dominate the Caspian basin...”⁹⁵

In the period following the disintegration of the USSR, the Central Asian states opted to join the Commonwealth of Independent States (CIS), whose founding documents were signed in Almaty, Kazakhstan in December 1991. There was a sense that what had been an isolated periphery of the Soviet empire could now begin to make its own way on the international stage.⁹⁶ Post-independence realities have been less kind to those ambitions, however. The CIS has not proved very effective and progress on regional integration has also been painfully slow. The trend has been for Central Asian countries to gravitate back towards renewed relationships and alliances with Moscow.

⁹³ Rumer, “In Search of Stability”, *op.cit.*, p. 44.

⁹⁴ *The New Central Asia*, p. 2.

⁹⁵ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 13.

⁹⁶ See Tatiana Shaumian, “Foreign Policy Perspectives of the Central Asian States”, *Post-Soviet Central Asia*, p. 62-72.

It is true that in meetings with Committee members, government officials stressed instead their efforts to join international organizations and their desire for stronger relations with western nations. The Trilateral study also observes a “decline of Russian military presence and influence in the region.”⁹⁷ Nonetheless, testimony from other witnesses as well as the evidence of President Putin’s first 15 months in office suggest that a reassertion of muscular Russian diplomacy is being well received by the region’s leaders. Russia’s economic interests have been boosted by recent announcements of major oil and gas discoveries in the Russian and Kazakh sectors of the north Caspian, with Russian companies very much involved in the various pipeline options under consideration.⁹⁸

China is seen by some as emerging to vie with Russia and the U.S. in future energy developments. The Canadian position is that commercial considerations should predominate in matters such as determining pipeline routes; however, strategic geopolitical concerns are clearly a factor, with one analyst arguing that “it is the political decisions that will be made in many capitals regarding energy, not the economic forces acting on energy firms, that will decide the issue.”⁹⁹ China is also a key player with Russia in a Central Asian regional security and cooperation bloc which may be emerging under the auspices of the newly-named “Shanghai Forum”. Its July 5, 2000 summit, attended by President Putin, approved the formation of a regional anti-terrorist centre and issued a joint declaration condemning interference in the domestic affairs of other countries “including under the pretext of humanitarian intervention and protection of human rights.”¹⁰⁰

In that context, it is interesting to observe the mixed messages from U.S. Secretary of State Madeleine Albright’s first official visit to Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Uzbekistan, which took place only a few weeks before that of the Committee’s delegation in May 2000. While pressing their governments on the issues of democratic reform and human rights, she also announced US\$ 3 million in military assistance to each country. (Although she described her trip as “pro-democracy, not anti-Russian”, it elicited a prompt response from President Putin who promised to appoint a special representative for Central

⁹⁷ *The New Central Asia*, p. 11.

⁹⁸ See the detailed survey of contending pipeline options, energy forecasts, and strategic interests by John McCarthy, “Central Asia Focus: The Geopolitics of Caspian Oil”, *Jane’s Intelligence Review*, July 2000, p. 20-25.

⁹⁹ Stephen Blank, “Every shark east of Suez: great power interests, policies and tactics in the Transcaspian energy wars”, *Central Asian Survey*, 18:2, 1999, p. 179.

¹⁰⁰ Marat Mamadshoyev, “The Shanghai G-5 Becomes the Shanghai Forum”, posted 7 July, 2000 on EurasiaNet at <http://www.eurasianet.org>. Along with Russia and China, the members of the group created in 1996, primarily to discuss security and border concerns, include Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Tajikistan. Uzbekistan’s President Karimov attended the summit on July 5 as an observer, and in May 2001 announced that Uzbekistan would join the Forum.

Asia.¹⁰¹) Along with commercial and strategic interests in Caspian energy development, the U.S. has numerous programs and a large diplomatic presence in Central Asia.¹⁰² U.S. agencies have spent hundreds of millions of dollars on democracy and civil-society assistance to transition countries during the past decade. However, there are many questions as to its effectiveness.¹⁰³ Experts who testified before a Congressional hearing on April 12, 2000, just prior to Mrs. Albright's visit to Central Asia, generally agreed that the results have been disappointing, and that the political and civil rights situation is getting worse not better.

Other major aid donors are Japan and the European Union. Although Central Asia has a low profile in Europe, the EU has undertaken major projects in Central Asia, notably through its technical assistance program for the CIS countries (TACIS) and the TRACECA (Transport Corridor Europe Caucasus Central Asia) program. In addition, in the summer of 1999, "Partnership and Cooperation Agreements" entered into force between the EU and Kazakhstan, Uzbekistan, and Kyrgyzstan, specifying optimistically that "respect for democracy, principles of international law and human rights as well as principles of market economy underpin the internal and external policies of the Parties and constitute a constant element of partnership".¹⁰⁴

While Iran and Turkey are middle-level powers with ambitions to influence in the region, it is apparent that both have rather limited capabilities in that regard. Moreover, Iran is seen as largely oriented towards Russian interests, whereas NATO member Turkey—which has now also been accepted as a potential candidate for EU membership—is seen as aligned with US and European interests.¹⁰⁵

Historical rivalries do not mean the stage is set for the revival of a 19th century "great game" competition for spheres of influence and the region's riches. Increased international cooperation is supported by all of the players. But what seems to be lacking is an overall coherent multilateral approach towards the region. The Trilateral study wonders whether something along the lines of the "Stability Pact" in place for Southeastern European and proposed for the Caucasus might be contemplated for Central Asia. There has been a multiplication of plans and suggestions which "often overlap in ways that waste a lot of political energy and scarce financial resources.

¹⁰¹ Jim Hoagland, "A Shift Toward Patient Realism in Washington", *International Herald Tribune*, 5 May, 2000. See also "Central Asia and America: Woored but not wowed", *The Economist*, 22 April, 2000, p. 38.

¹⁰² Ariel Cohen, "Paving the Silk Road: US Interests in Central Asia and the Caucasus", *Harvard International Review*, Winter/Spring 2000, p. 70-74.

¹⁰³ See the excellent critical assessment by Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

¹⁰⁴ *The New Central Asia*, p. 71.

¹⁰⁵ Cf. Tchangiz Pahlevan, "Iran and Central Asia", and Gareth Winrow, "Turkish Policy in Central Asia", in *Post-Soviet Central Asia*, p. 73-108.

*Coordination mechanisms between various institutions involved in Central Asian issues need to be created.*¹⁰⁶

A second explanation for the underwhelming record to date is that identified to the Committee by Professor MacFarlane as the “internally inconsistent” nature of the Western agenda:

I think it is fair to say that, although we have not been willing to articulate clearly a set of priorities regarding the liberal-democratic agenda, the locals have concluded that we care more about stability and economic opening than we do about rights and democracy. They have defined their own approaches to reform accordingly. ... Western states have not been willing to put their money where their mouth is on the political and human rights sides and no external player has established effective political conditionality.¹⁰⁷

Where do Canada’s future interests and values fit into this complicated and cautionary picture?

Canadian Presence and Priorities

To date Canada’s role in the region has been very low profile. The only reference to Canada in the Trilateral study, for example, is actually to our special responsibility for Ukraine within the G-7 context.¹⁰⁸ And indeed, relations with Ukraine are normally a more important concern for the Ottawa-based DFAIT officer who also covers the five Central Asian countries and who travelled with the Committee delegation. In the field, coverage is almost as thin. As described by then DFAIT Director General Jim Wright:

Canada maintains only one embassy in the region, in Almaty, Kazakhstan. Accredited to the Kyrgyz Republic and Tajikistan, this small mission manned by two Canada-based officers was established initially as a trade post. This has evolved into a full service embassy, and this evolution will continue this summer when CIDA assign a Canada-based officer who will be responsible for the growing technical assistance program in Kazakhstan, Tajikistan and the Kyrgyz Republic.¹⁰⁹

Two countries, Uzbekistan and Turkmenistan are covered from outside the region, from our embassies in Russia and Turkey respectively. Canada’s diplomatic representation is miniscule compared to other G-7 countries (see Table 4). That obviously

¹⁰⁶ *The New Central Asia*, p. 85 (emphasis in original).

¹⁰⁷ *Submission*, 2 May, 2000, p. 5.

¹⁰⁸ *The New Central Asia*, p. 92. The reference is given as an example of how, in a coordinated fashion, individual Western states might develop similar “special partnerships” with particular Central Asian states.

¹⁰⁹ *Evidence*, 4 April, 2000, p. 8.

limits what Canada can do, no matter how excellent the work of our foreign service officers. Trade flows remain relatively tiny, with Canada in a deficit position of just over \$18 million in 2000 (see Table 6), and investments have been heavily concentrated in a few non-renewable energy and mineral resources sectors (principally hydrocarbons, gold, and uranium). Canada's modest aid program of a few million dollars annually (Table 6), as explained by CIDA's Director for the region, Stephen Wallace, must necessarily be very selective. Beyond a scattering of individual projects, CIDA still has to develop a regional policy framework that can support a broader level of programming. At the same time, Committee members were impressed by the Canada Fund micro-projects we visited, demonstrating how even a small expenditure, if well chosen and targeted, can have a large local impact and visibility.

Table 5
Number of Diplomatic Personnel Posted in Central Asia (1999)

	Canada	U.S.	UK	France	Germany	Japan
Kazakhstan	2	67	6	17	29	13
Kyrgyzstan	0	22	0	0	11	0
Tajikistan	0	0	0	0	6	0
Turkmenistan	0	12	5	4	6	0
Uzbekistan	0	31	5	17	26	12
Totals	2	132	16	38	78	25

Source: *The New Central Asia*, Trilateral Commission Task Force Report, Table IV-1, p. 67.

Table 6
Canadian Trade and Aid Flows to Central Asia

	Bilateral Merchandise trade 2000 (thousands C\$) Exports to/imports from (two-way total)	Bilateral assistance 2000-2001 C\$
Kazakhstan	23,672/28,080 (51,752)	1,221,875
Kyrgyzstan	1,746/194 (1,940)	974,718
Tajikistan	336/240 (576)	603,769
Turkmenistan	804/277 (1,081)	62,187
Uzbekistan	2,053/18,059 (20,112)	216,215
Totals	28,611/46,850 (75,461)	3,078,764

Sources: Statistics Canada; Canadian International Development Agency.

Notwithstanding Canada's minimal ties to date in the region, and the risks and reservations which can be associated with any increased involvement, private-sector and NGO witnesses were in agreement on the merits of proceeding with a substantial expansion of the Canadian presence. As Len Homeniuk, President of Cameco Gold, put it forcefully:

There is no doubt that Central Asia, a region in close proximity to the People's Republic of China, Russia, the Caucasus, and several of the Islamic countries, is currently of concern to western nations from a geopolitical point of view and will become more so in the future.... Therefore a more visible role for Canada in Central Asia in our view is warranted, both in the private and in the public sector. ... participation of Canadian companies in the development of the economy of Central Asia eventually results in substantial financial benefits back home.... However, significant business participation in the region is difficult without the support of a strong Canadian government presence. One of the areas in which current and potential business investors would benefit from strong Canadian government representation in the region is in assessing and understanding the political institutions. Although every substantial investor does its own due diligence and draws its own conclusions, a well-thought out political analysis conducted by experts is invaluable.¹¹⁰

In the field of supporting human rights and democratic development, furthering Canada's role will also require additional foreign policy resources. The region's most populous country, Uzbekistan, is still covered from Moscow. As Ria Holcak of the Canadian Human Rights Foundation told the Committee:

... I was very sad to find out, when I first started to go to the region, that Canadian diplomatic representation in the region is so small. There is a small embassy in Almaty that services four countries. There is no officer who is designated to work on human rights. They are very short-staffed. If we don't have even a representation in the country, how can we have a pretty good foot in the door or on the ground? ... Many times it's very difficult to make out about different stories we hear if they are rumours, or [finding out] who is who. There is a lack of transparency many times. I think that diplomatic representation would help.¹¹¹

Not surprisingly, those with whom we met in the countries themselves, both at the governmental and non-governmental level, warmly welcomed increased Canadian interest in terms of strengthened diplomatic contacts, responsible, mutually beneficial, investment and trade, and various forms of cooperation and assistance. We will be elaborating on those opportunities in more specific terms in the following sections. At this stage, what is of initial importance is to establish that Central Asia should become a more significant region of focus for Canadian foreign policy development, and to indicate generally some priority areas to be worked on.

¹¹⁰ *Evidence*, 11 April, 2000, p. 4-5.

¹¹¹ *Evidence*, 13 April, 2000, p. 14.

While a prudent assessment based on the foregoing analysis suggests that any expansion of Canadian activity should be of modest dimensions, the Committee is persuaded that Canada is under-represented, and its role therefore under-developed, in the Central Asian context. Drawing from the testimony of a number of witnesses, and Ambassador Skinner's succinct distillation from our meetings in the region, we also see the following as primary dimensions of future policy development:

- regional stability — including peace-building and human security initiatives;
- broader, long-term economic relationships — including attention to small business development, issues of environmental sustainability and corporate responsibility;
- democratic governance reforms — including support for strengthening human rights protections, the rule of law, independent media and civil-society capacities;
- human resources development — including attention to education, the role of women, cultural promotion and exchanges.

In that regard, we take to heart the advice of Professor MacFarlane that the formulation of future foreign policy ought to be a coherent reflection of Canada's interests and values taken together. As he put it so well: "We do not support democracy, the rule of law, and economic reform simply because these are values that we embrace. They are intrinsic to our interests as well."¹¹² Mr. Nazeer Ladhani, CEO of the Aga Khan Foundation of Canada made the complementary point that an integrated Canadian approach can be envisaged which matches Canadian strengths with Central Asian needs, nurturing what he referred to as "multicultural democracy". He suggested "five intervention points — namely, promoting regional cohesion, economic development, development of human resources, sectoral reform, and local culture — are the ones in which Canadians and their institutions have excelled internationally. They are also of critical value to the countries of Central Asia as they undergo the difficult process of transition."¹¹³

Recommendation 4

Canada should reinforce its diplomatic representation in Central Asia through additional resources to the embassy in Almaty and the establishment of a mission presence in at least one other country; Uzbekistan being a likely first choice since it has over 40% of the region's population. The Government should also ensure that DFAIT and CIDA headquarters have adequate resources in place designated to monitor regional developments and capable of managing an enhanced program of Canadian activities in the region.

¹¹² *Submission*, 2 May, 2000, p. 3.

¹¹³ *Evidence*, 4 May, 2000, p. 17.

Recommendation 5

Canada should concentrate future policy and program development in strengthening relations with Central Asia in the following priority areas:

- **regional stability and peacebuilding;**
- **broader long-term economic relationships and sustainable development;**
- **democratic governance reforms, human rights and support to civil society;**
- **human resources, education, and culture.**

II. COUNTRY CIRCUMSTANCES AND CANADIAN INTERESTS

The focus of this section is on the three countries visited by Committee members in May. However, the remaining two merit a brief comment. Turkmenistan was described as “totalitarian” by Cameco Gold president Len Homeniuk. Although it is a resource-rich state bordering the Caspian Sea, there are minimal prospects for furthering Canadian contacts until the political situation improves. The EBRD and OSCE have been endeavouring to engage Turkmenistan in dialogue on political reform, though without much success to date. We believe that in cases where there is no demonstrable commitment to reform on the part of the government, political conditionality should be firmly applied at the bilateral and multilateral levels.

Tajikistan has been the most unstable state since independence and has probably suffered most from the post-Soviet breakup. It is at the bottom of the pack in terms of real economic output performance, per capita income and human development ranking. At the same time, the Committee is impressed by what the Aga Khan Foundation has been able to accomplish in the country in recent years. In Almaty, Mr. Hakim Feerasta briefed Committee members on the work of the Aga Khan Development Network in such worthwhile areas as agriculture and food security, community development, micro-credit, power generation, human resources training, and creation of a Central Asian university. He noted Tajikistan’s progress in being able to produce 90% of its food requirements, up from only 15% in the early years of independence. Further details are given in the testimony of Mr. Nazeer Ladhani, CEO of the Aga Khan Foundation of Canada (*Evidence*, 4 May, 2000). CIDA is the fifth largest donor to the Aga Khan Network, contributing some \$3 million of technical assistance towards its regional program over a three year period. In light of the worthwhile results being achieved, this NGO-led effort merits continued Canadian support.

Recommendation 6

Canada should support the firm application of political reform conditionality in bilateral and multilateral relations with Central Asian

countries, notably in the case of Turkmenistan. Development of any further contacts with that country should await evidence of substantial improvement in the political situation.

Recommendation 7

Canada should continue to give strong support to the work of the Aga Khan Development Network, notably its projects in Tajikistan. The Government should watch developments in that country with a view to further possibilities for collaboration with non-governmental organizations such as the Aga Khan Foundation.

Kazakhstan

The EBRD's *2000 Country Investment Profile* claims optimistically that: "Kazakhstan is making progress towards economic consolidation and improvement more rapidly than the other Central Asian republics."¹¹⁴ The country has received the lion's share of foreign direct investment in Central Asia over the past decade. Currently it is also benefiting from high oil prices and recent discoveries could turn it into a major world energy exporter.¹¹⁵ Canada has a significant stake in this, notably through the firm Hurricane Hydrocarbons, the largest Canadian private investment in the country to date, operating in the Kumkol field. Hurricane has recently entered into an association with the country's largest ShNOS oil refinery, which is also dealing with the China National United Petroleum Corporation as Kazakhstan seeks to diversify its oil export routes.¹¹⁶

Kazakhstan has the most extensive bilateral relationship with Canada, as indicated by the location of our sole embassy in the region in the former capital and largest city of Almaty near the borders with Kyrgyzstan and China. Much of the focus of attention has

¹¹⁴ European Bank for Reconstruction and Development, *Kazakhstan 2000 Country Investment Profile*, prepared for the Business Forum held on the occasion of the EBRD annual meeting, Riga, May 2000, p. 4. Committee members were given advance copies of the reports on Kazakhstan and Kyrgyzstan and briefed on their contents in Almaty by John Kur of the Canadian Director's office and Michael Davey, director for the two countries. These profiles tend to be primarily business-oriented and rather promotional in tone, since they are drafted by the EBRD's Country Promotion Programme teams with assistance from officials in the countries. Unfortunately in that regard, they tend to overlook several aspects of the EBRD's founding principles, which incorporate both environmental sustainability (all projects must pass a due diligence test) and an Article 1 conditionality that countries receiving assistance must be "committed to and applying the principles of multiparty democracy, pluralism, and market economics." The current *Country Investment Profiles* for Central Asia are largely silent on issues of environmental progress and political reform.

¹¹⁵ In 2000, the Offshore Kazakhstan International Operating Company made up of a consortium of multinational oil companies was reported to be ready to announce a new oil field containing reserves conservatively estimated at 50 billion barrels and perhaps as much as 200 billion barrels. ("Caspian oil patch may yield 50B barrels", *The Ottawa Citizen*, 9 July, 2000.) See also the testimony of Dr. Robert Cutler (*Evidence*, 2 May, 2000) on the potential of the north Caspian as exceeding expectations.

¹¹⁶ "New Kazak Oil Route Sets Stage for Battle over Central Asia", commentary, 23 June, 2000 posted on www.stratfor.com

been commercial. In the Committee's Ottawa hearings, and in meetings with officials of Hurricane and other members of the Canadian business community in Almaty, where a business roundtable meets monthly, a number of difficulties in the investment climate were observed — arbitrary regulations, punitive tax regimes, pervasive corruption being among those often mentioned. However, there was also indication of a long-term commitment and interest in continuing to develop economic partnerships. Relationships with Saskatchewan and Alberta have been particularly active in the agricultural, mining, energy, and human resources area. In regard to the latter, Committee members were present for the opening of the Almaty main office of the Caspian Training Centre, a project of the Southern Alberta Institute of Technology to establish a training facility for Kazakhstan's energy industries.

There are both positives and negatives in the circumstances and prospects for advancing bilateral relations. Ambassador Bolat Nurgaliyev told the Committee in Ottawa that "in just over eight years we have set the framework for a stable, pluralistic, and modern society. Undoubtedly our new nation is a work in progress, but measured against any objective historical standard, the pace of our development and the breadth and depth of our transformation has been truly extraordinary. This is especially true if you consider the extreme disabilities we inherited and the severe constraints under which we act."¹¹⁷ In contrast to that, a former Prime Minister, Akezhan Kazhegeldin, has written bitterly that:

Currently, the country is in a state of catastrophic economic crisis. ... From 1993 to 1997 Kazakhstan was able to attract hundreds of Western, primarily US, companies. Their investments totalled US\$ 9 billion. ... However, during this period Kazakhstan failed to achieve its most important goal: creating a firm foundation for democracy. As a liberalized economy formed, an authoritarian and anti-democratic regime was emerging in Kazakhstan. ... Economic development has suffered as well; foreign investors frequently find themselves in conflict with local administrations and always lose in the end. ... The West must not let dictators stay in power.¹¹⁸

The Committee's assessment of conditions is neither so sanguine nor so bleak. Clearly there are some critical problems to be addressed. Even companies which have had considerable success in their operations — Hurricane, Cameco, and SNC Lavalin being among those who testified — freely recounted the obstacles and frustrations they encounter. Paul Carroll, President and CEO of World Wide Minerals, raised the case of major losses which the company claims it has suffered on its investments, with a case against the Kazakhstan government still before the courts. He contended this unfortunate situation was not unique and that: "It seems there is an open invitation to come to the country and spend money, and once you've spent the initial money, then it's tough luck

¹¹⁷ *Evidence*, 4 May, 2000, p. 27.

¹¹⁸ "Shattered Image: Misconceptions of Democracy and Capitalism in Kazakhstan", *Harvard International Review*, Winter/Spring 2000, p. 76-79.

for you.”¹¹⁹ In a follow-up letter to the Committee Chair, he advised that: “To date, there has been no improvement in Kazakhstan’s treatment of foreign investors.... Canada should join with other like-minded nations and attach effective conditions to economic and social assistance to the countries of Central Asia, and particularly Kazakhstan.”¹²⁰

Another case raised during the Committee’s study involved 35 new automobiles exported to Kazakhstan in 1994 by Canadian investors. These vehicles were essentially stolen in Kazakhstan, and later vandalized while in police custody. While the Canadian investors were eventually successful in obtaining a substantial judgement in their favour, they have not been able to enforce it. When asked about this case by Committee members in May 2000, Kazakhstan’s ambassador to Canada replied that:

The case ... is a combination of several factors. One is poor judgment in setting up a business transaction with an unreliable partner ...

The second set of factors that I, as the representative of Government of Kazakhstan, will acknowledge is that the court system in this case was not performing up to the expected standard. The case was reviewed for too long by too many judges, and each was dragging his feet. That’s why, since 1994 until 2000, there was a lack of clear-cut judgment ...

I know this case is being now started at the inter-agency level, with the involvement of the ministry of justice, and the solution will be found based on the existing legislation in Kazakhstan; that is, if a citizen or a commercial entity suffers material injury due to inaction of the government agency — and in this case it was the Kazakh police authorities whose custody these cars were under — then the government has to pay from the state budget. And I anticipate that this will be the outcome.

As for the judges who were guilty of not performing their duties, four of them were disciplined.¹²¹

While the Committee welcomed this information from the Ambassador — including his condemnation of the speed of the justice system — as of May 2001 this case had still not been satisfactorily resolved.

Mr. Carroll’s comment noted above suggests to us, not that Canada should pull back, in which case it would give up any opportunity for leverage, but rather that Canadian involvement, including in the commercial area, needs to carry with it a strong sense of Canadian values and of raising the bar in terms of standards of conduct. That means of course that Canadian enterprises must set an example in adhering to high standards of corporate governance, environmental and social responsibility in their

¹¹⁹ *Evidence*, 11 April, 2000, p. 3.

¹²⁰ Paul Carroll, letter of April 19, 2000 to Bill Graham M.P., p. 2.

¹²¹ *Evidence*, 4 May, 2000, p. 35.

operations, and in being as transparent as possible in their dealings with the public. The Committee takes note of the particular concerns which were raised in that regard by Mining Watch Canada in its testimony and submissions, including in regard to Cameco's 60% stake in a proposed joint venture to mine one of the largest uranium deposits in the world.

This could be an area where Canadian businesses should also be encouraged to explore possibilities for increasing contacts with indigenous reform-minded NGOs. That prospect was welcomed by Sergey Zlotnikov, head of the "Interlegal" Civic Foundation and Transparency Kazakhstan, during a roundtable discussion in Almaty; indeed when asked what the most useful Canadian contribution might be, he encouraged "more Canadian companies to work here to put pressure for rule of law improvements." Canadian policy should be attentive to how economic relations can be managed in ways which spur democratic governance reforms, adhere to environmentally sustainable development principles, and promote good practices generally.

If there was one thing on which NGO spokespersons as well as government officials were agreed, though for different reasons, it was on the merits of expanding Canadian activity and exchanges both in the public and private sectors. The Committee is conscious of the fact that it is still very difficult for independent NGOs to exist in a tightly controlled environment which requires them to be officially registered and which is generally hostile to criticism of the government. Representatives of Amnesty International and the Canadian Human Rights Foundation had warned us of that. As Ms. Holcak testified:

Groups that document and monitor human rights abuses or elections face constant harassment and possible imprisonment. Surveillance by the state security service is common. For example, one of our partners in Kazakhstan reports that they are regularly asked for lists of participants in their programs by agents of the Committee for National Security, which reports directly to the president. During my trip to Almaty last November, the office of the Kazakhstan International Bureau for Human Rights was burned down. They lost all their files. The police investigation concluded that arson was the cause, but no suspects were identified and charged. Because the bureau has been an outspoken critic of the recent elections, the entire human rights community was shaken by the event.¹²²

Local NGO resources are also very limited and therefore international assistance can make a vital contribution to their work. Rights are violated much more easily where people are not aware of their rights and where civil-society capacities are weak. In helping to strengthen those capacities, the Committee heard that it will be important to find solid local partners with which to work and to build up NGO networks.

¹²² *Evidence*, 13 April, 2000, p. 8.

One area where Kazakhstan has provided some positive leadership is in nuclear non-proliferation and conflict resolution issues. Kazakhstan inherited an extensive Soviet nuclear infrastructure (including over 1,400 strategic warheads which were withdrawn to Russian territory), but has renounced the nuclear option, closed the fast-breeder reactor at Aktau, destroyed what was the world's largest nuclear test site at Semipalatinsk, and promoted the idea of a Central Asian nuclear weapons-free zone. Committee members probed these issues in Almaty with Margarita Sevcik and Dastan Eleukenov, a former government official, from the Newly Independent States Representative Office of the Monterrey Institute of International Relations Centre for Nonproliferation Studies.¹²³ While Eleukenov maintained that Kazakhstan has rid itself of nuclear-weapons materials, he also stressed that "it is very important to enforce export controls in the region." This is reinforced by the assessment of other analysts that "there are still safety leaks in the region's nuclear facilities, despite ample efforts to safeguard the sites and the implementation of national export controls in Kazakhstan and other Central Asian states."¹²⁴

In broader security terms, Kazakhstan has been in the forefront of regional cooperation initiatives, both at the governmental and non-governmental level. A very interesting NGO project which the Committee learned of in Almaty through the Centre for Conflict Management, is the formation of a Central Asian Conflict Management Network to develop peace-building capacities, including working with children and utilizing local traditions. This Centre has also worked with the Canadian Human Rights Foundation on a human rights education program for schools. These are some concrete examples of activities that are possible which support the goals of peaceful transition. We see educational and training components as being a key aspect of a long-term Canadian investment strategy which accompanies Kazakh society in the difficult transition process.

The Committee appreciates that Kazakhstan still has a long way to go in terms of achieving a democratic political and legal culture. We hope that our meetings with key actors have underlined Canada's interest in the reform process and in the development of effective parliamentary and market-economy institutions. We are concerned about a number of developments since our visit, in particular the passage of a law on June 27, 2000 granting President Nazarbayev certain lifelong powers and privileges. This has coincided with news of an international investigation into alleged money transfers from foreign oil companies to Kazakh officials including the president and his family.¹²⁵ The

¹²³ In addition to the details in the Central Asia trip report, see also Eleukenov, "Perspectives on Security in Kazakhstan", in Gary Bertsch et.al., eds., *Crossroads and Conflict: Security and Foreign Policy in the Caucasus and Central Asia*, New York: Routledge, 2000, p. 240-55.

¹²⁴ Burkhard Conrad, "Regional (non-) Proliferation: The Case of Central Asia", Report prepared for the NGO Committee on Disarmament, New York, April-May 2000, p. 4 of Internet copy at <http://www.ppc.pims.org>

¹²⁵ Bea Hogan, "How will Nazarbayev wield his new presidential powers?", article posted 12 July, 2000 on EurasiaNet at <http://eurasianet.org>

Committee wishes to emphasize again that support for increasing official contacts with Kazakhstan will be tied to demonstrable progress on reform.

Despite the many reasons to be critical of the current autocratic regime, as consultant Askar Duzenov pointed out, there are also strong affinities between Kazakhstan and Canada. There is a substantial basis for deepening relations, and the Committee's meetings with the Kazakhstan authorities attest to their desire to do so. Occasions such as a possible visit of President's Nazarbayev's to Canada, and second visit to Saskatchewan, should be seen in that context as opportunities to pursue frank political dialogue at a high-level. In the longer term, Canada's approach should focus on developing sustainable, responsible economic partnerships, on supporting civil-society development through collaboration with credible locally-based NGOs, and on mutual security cooperation in areas such as nuclear non-proliferation.

Recommendation 8

Canada should reciprocate Kazakhstan's desire to deepen bilateral relations while pursuing a policy agenda which firmly asserts Canadian interests and values in the following areas in particular:

- **Improvements in the overall investment climate which are predicated on legal and public administration reforms and adherence to high standards of transparency and corporate responsibility.**
- **Investments in education and training programs in areas of Canadian strength.**
- **Support for democratic institution-building, human rights, and peace-building activities.**
- **Cooperation in nuclear non-proliferation initiatives.**

In addition, the Committee believes that a visit to Canada by President Nazarbayev would provide a useful opportunity to advance Canadian interests and values. Any such visit, however, should be preceded by the Government of Kazakhstan taking concrete steps to resolve such high profile cases as those referred to above.

Uzbekistan

Although Uzbekistan is the region's most populous country, and a major link in new "Silk Road" development plans, before the Committee's visit in 2000 it had attracted only minor Canadian interest, mainly a few investments in the mining sector; in March 2001, the Canadian embassy organized and led a business development mission there. The lack of currency convertability has held back the country's foreign investment potential. While its post-independence output performance has held up the best of any

Central Asian country, economic conditions have been relatively stagnant. The government has made stability a priority over reform.

Senior parliamentarians and foreign ministry officials with whom Committee members met were eager to increase ties with Canada. However, Uzbekistan's commitment to democratic and market-oriented reform remains at best questionable. There is little tolerance of political opposition and an adequate functioning legal structure is lacking. President Islam Karimov won elections in January 2000, the first for the post in eight years, with 92% of the vote. As a recent analysis characterizes the situation:

Uzbekistan is in many respects less democratic today than during the glasnost period of the late 1980s. ... On paper, Uzbekistan has some of the formal institutions of democracy. Indeed, the Constitution, official government documents and speeches by President Karimov are often steeped in the discourse of liberal democracy. The Constitution, for example, guarantees a number of civil and political rights, including freedom of the press and freedom of association. These rights are not however recognized in practice. ... Nominally, Uzbekistan has held parliamentary and presidential elections, but open and democratic multi-party elections have been prevented by restrictions on political party formation and bureaucratic impediments.¹²⁶

This analysis observes that NGOs, like any "public association", must go through an extremely bureaucratic and expensive process of registration with the Ministry of Justice. Tax laws make it hard for NGOs to raise funds. There is "almost no press freedom and it is difficult to find foreign publications."¹²⁷ These problems were largely confirmed in discussions Committee members had in Tashkent with representatives of women's NGOs, a spokesperson for a public education centre, and an independent dissident journalist and former parliamentarian. NGOs trying to cope with the heavy social burdens on vulnerable populations get almost no support from the government. Keeping alive a critical press is a constant struggle, and the parliament has not been able as yet to provide any meaningful opposition role.

The Committee delegation also met with Mrs. Rashidova, Parliamentary Ombudsman for Human Rights, who expressed interest in learning further from Canadian experiences with such offices. Establishing national human rights bodies is a positive sign, but the Uzbekistan ombudsman office was described by Ms. Holcak of the Canadian Human Rights Foundation as "not yet living up to expectations". She added that, "in the absence of an independent judiciary, free media, and an active community of NGOs,

¹²⁶ Fiona Adamson, "Building Civil Society from the Outside: An Evaluation of Democracy Assistance Strategies to Uzbekistan and Kyrgyzstan", Report prepared for the Columbia University Project on Evaluating Western NGO Strategies for Democratization and the Reduction of Ethnic Conflict in the Former Communist States, 2000, p. 3-8. This assessment is also corroborated by Liam Anderson and Michael Beck, "U.S. Political Activism in Central Asia: The Case of Kyrgyzstan and Uzbekistan", in Bertsch et.al, *Crossroads and Conflict* (2000), p. 82ff.

¹²⁷ Ibid., p. 10.

these new institutions face an uphill battle. One suspects that the impetus for the creation of such institutions has more to do with appearances in the international community than genuine commitment to human rights at home."¹²⁸

Indeed recent reports by Amnesty International and Human Rights Watch point to a grim situation, linked to religious and security issues. Just days after the Committee's visit, on May 15, 2000, Human Rights Watch sent a letter to the UN High Commissioner for Human Rights decrying the government's targeting of "persons suspected of affiliation with Islamic religious leaders, institutions and organizations unregistered by the state."

In the name of cracking down on fundamentalist Islamic resistance, at least 5,000 people were arrested, some executed, and others allegedly tortured. There were concerns that 10,700 suspected religious "extremists" on a list compiled by the State Committee on Religion may have been targeted for future arrest.¹²⁹ The impunity with which human rights activists have been arrested is seen as evidence of the limited influence of outside agencies, and also as "backfiring, creating a stronger and more extreme Islamic resistance."¹³⁰

The Committee acknowledges that there have been serious terrorist incidents and that there are a number of legitimate cross-border security concerns. Foreign Minister Kamilov spoke to us about the "Afghan problem" of Islamic fundamentalism linked to transshipment of drugs and the illegal arms trade, referring to multilateral efforts to combat organized crime, including trafficking in nuclear materials. Although Uzbekistan has been seen as the most "anti-Russian" of the newly independent Central Asian states, such security issues seem to be playing into the hands of a reassertion of Russian influence in the region, a trend corroborated by Commander Terry Pinnell, Canada's naval attaché in Moscow, accredited to Central Asia, who briefed Committee members in Almaty and accompanied the delegation to Tashkent. Russian President Putin seemed to make those intentions clear when he stated during an official visit to Tashkent in May 2000:

It is common knowledge that attempts are underway to carve up post-Soviet lands along criminal lines with the aid of religious extremism and international terrorism. An arc of instability has emerged in the republics on Russia's doorstep. Speaking bluntly and practically, if we do not stop international terrorism here, we will face it at home.¹³¹

¹²⁸ *Evidence*, 13 April, 2000, p. 8.

¹²⁹ "Uzbekistan Facing Human Rights Crisis", article posted 19 May, 2000 on EurasiaNet.

¹³⁰ Richard Paddock, "A Campaign of Terror in the Name of Fighting It: Uzbekistan says brutality is necessary to quash Islamic extremism but critics say the repression is backfiring", *Los Angeles Times*, 14 June, 2000.

¹³¹ As cited in *ibid*.

In light of the rather tenuous situation on several fronts, the Committee advises a prudent gradual approach in advancing bilateral relations, geared to encouraging democratic reforms. Small steps are possible. We note that a Canada Fund contribution helped the National Human Rights Centre of Uzbekistan to produce and distribute a booklet on the UN Universal Declaration of Human Rights. Cooperation with the parliamentary ombudsman office could be furthered. But it is difficult to see support proceeding for human rights activities and other aspects of civil-society development without an enhanced Canadian diplomatic presence in the country. It was in that context that Ms. Holcak told the Committee “it is specifically in Uzbekistan that I think we, Canada, need to have some representation.”¹³² That consideration also applies to another interesting initiative, supported by CIDA, in which ten Uzbek students received management training at St. Mary’s University. As Denis Leclaire, director of international activities for the university, explained to the Committee: “For the Uzbek project, which is only eight weeks long, it took six weeks to get visas and then someone from Tashkent had to fly to Moscow to pick up the passports. There certainly wasn’t a lot of facilitation there as far as helping get the people into Canada.”¹³³

In raising the possibility of Uzbekistan opening an embassy or consulate in Ottawa, Foreign Minister Kamilov told Committee members in Tashkent that that would depend on success in being able “to activate our relations”, as he put it. We agree that those relations should be upgraded in the coming years, bearing in mind, however, the concerns about the government’s commitment to reform highlighted in the foregoing.

Recommendation 9

The Government should explore options for establishing a permanent diplomatic presence in Tashkent. At the same time, Canadian policy should maintain a cautious critical stance towards the current regime, focusing on opportunities to encourage democratic and human rights reforms, the development of a legal and financial structure conducive to private investment, and on activities, such as education and training programs, which are of long-term practical benefit.

Kyrgyzstan

The tiny mountainous Kyrgyz Republic was, along with Uzbekistan, the first of the Central Asian states to proclaim independence in 1991. Led since that time by a scientist and academician, President Askar Askayev, rather than a typical ex-Communist Party political boss, the country also initially embraced political liberalization along with market-oriented reforms. Gaining favour in the West as an “oasis of democracy” in the

¹³² *Evidence*, 13 April, 2000, p. 14.

¹³³ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 7.

region, it has been the recipient of large amounts of bilateral and multilateral donor assistance. The EBRD's *Kyrgyzstan 2000 Country Investment Profile* observed that it is the only CIS state which has accepted the IMF's conditions for full capital and current account convertibility. In December 1998, Kyrgyzstan became the 133rd member of the World Trade Organization (WTO), the first post-Soviet state to do so. It is seen as having "implemented the most liberal and democratic transition path in Central Asia."¹³⁴

But, and there are many buts, the socio-economic, political and security picture gives much cause for concern over where "transition" is headed. As one analyst puts it:

It is difficult to explain to people why the country that has been most eager to adopt Western models — Kyrgyzstan — is suffering the most (other than Tajikistan, which has survived a disastrous civil war). Kyrgyzstan has seen the most severe increase in poverty and social stratification, has an economy near total collapse with bleak prospects for recovery, and is severely afflicted by corruption and social catastrophes such as the massive migration to cities from the rural areas where people are no longer able to maintain a subsistence existence.¹³⁵

The reality is of a very poor country, without an adequate social safety net and with serious internal tensions. As the pre-publication draft of the EBRD *Profile* itself frankly reported:

Despite growth in recent years, GDP per capita remains very low and about half the population are living at a subsistence level. Social reforms and increased tax collection will be necessary to ensure progress in alleviating poverty. ... the country's growing debt is now greater than its GDP. ...

Efforts to attract foreign investment have included the development of a foreign investment law, special incentives for investors, establishing a liberal exchange rate regime, and an overall increase of support by the government. ... However, investment remains very low, at an estimated net total of only US\$ 64 million in 1999, and a cumulative net total of only US\$ 440 million from 1994-99, far below the country's capital requirements. It is unevenly distributed across the economy and largely concentrated in trading activities and large-scale mining. ... the investment climate needs much improvement. General problems such as corruption, complex bureaucracy, bureaucratic interference, and poor legislation and tax systems are particularly acute in the former Soviet republic — Kyrgyzstan being no exception.¹³⁶

¹³⁴ European Bank for Reconstruction and Development, *Kyrgyzstan 2000 Country Investment Profile*, p. 4.

¹³⁵ John Schoeberlein, "Between Two Worlds: Obstacles to Development and Prosperity", *Harvard International Review*, Winter/Spring 2000, p. 57.

¹³⁶ Ibid., pre-publication draft, p. 6-7. The parts of this citation critical of investment performance were removed from the final version.

The critical comments on investment problems, which do not appear in the published version, are significant because Canada's main relationship with Kyrgyzstan to date has been an investment one. Indeed, Cameco's one-third stake in the US\$450-500 million Kumtor gold mining operation — a joint venture with the Kyrgyz government through the Kumtor Operating Company (KOC) — is to date the single largest Canadian private investment in the former Soviet Union. The Export Development Corporation (EDC) has also provided financing for the project, which directly employs over 1,500 local people and accounts for a substantial proportion of the country's GDP. By virtue of that, Canada is the biggest foreign investor in Kyrgyzstan.

The particular issues, notably in regard to environmental impacts and public process, which are raised by the Kumtor mining operation, which Committee members inspected on site, will be dealt with in more detail below. At this point, it should be noted that the testimony of Mr. Len Homeniuk, president of Cameco Gold and formerly of the KOC, corroborates the difficult situation of the country. For example, he indicated that "an average salary these days might be \$60 US a month. It's a very impoverished country. They have a very difficult time putting food on the table."¹³⁷ Cameco has had to resist the ever-present challenges of corruption given the "incredibly low wages" paid to public officials. Although, after years of lobbying by the company, Kyrgyzstan is revising mining regulations to be more in line with Canadian (specifically Saskatchewan provincial) standards, bureaucracy and regulatory matters are "held over from the Soviet times.... Operating a modern mine under these conditions has proven to be extremely frustrating and burdensome." Moreover: "Unfortunately, in contrast to earlier claims that the Kyrgyz Republic was the most democratic country in Central Asia ... it too seems to be turning autocratic. The parliamentary election has been criticized by the Organization for Security and Cooperation in Europe for failing to meet international standards. Presidential elections scheduled for this fall will likely see President Akayev further tighten his grip on the country."¹³⁸ As Ron Halpin of the Department of Foreign Affairs and International Trade noted before the Committee in April 2001, "The presidential elections in the Kyrgyz Republic in October 2000 were widely criticized by international observers, including Canada. To its credit, however, the Kyrgyz government is continuing to work with the OSCE and other international organizations to address the problems."¹³⁹

In fact, the turning back towards autocracy goes back to at least the mid-1990s. As Fiona Adamson writes: "In 1994, President Akayev began to take anti-democratic measures such as closing down newspapers and shutting down parliament. In the 1995 elections, 'fraud, corruption, and public anomie reigned'. Since 1995 Akayev has taken steps to consolidate power in the executive branch of government."¹⁴⁰ Speaking of the

¹³⁷ *Evidence*, 11 April, 2000, p. 29.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 5-7.

¹³⁹ *Evidence*, 26 April, 2001, p. 6.

¹⁴⁰ Adamson, "Building Civil Society from the Outside" (2000), p. 5-6.

democratic and human rights challenges facing Canada in Central Asia, DFAIT's Jim Wright observed in 2000 that: "The preservation of clan privilege takes precedence over the national interest, and this colours much of the daily machinations of government. Even in the most reformed state, the Kyrgyz Republic, clan privilege is rarely far from the surface."¹⁴¹

Alex Neve, Secretary General of Amnesty International Canada, indicated their concerns that "human rights defenders, local organizations in Kyrgyzstan who seek to promote and defend human rights, are at some risk in their work." The registration of the Kyrgyz Committee for Human Rights was revoked in 1998 and only restored after strong international pressure and OSCE intervention.¹⁴² The much criticized parliamentary elections of February-March 2000 were followed by the arrest on spurious charges, and trial in a closed military court, of Felix Kulov, a popular former mayor of the capital Bishkek, seen as a potential rival to President Askayev.¹⁴³ While Committee members were meeting with the president, the Committee's research director was able to meet with one of the country's leading human rights activists, Natalia Ablova, director of the Bureau on Human Rights and Rule of Law. She confirmed that the country's elites have been moving away from earlier democratic reform intentions. It is those in power, she contended, not the population, that is not ready for real democracy: "People want changes but the opposition is very weak."

Ms. Ablova also pointed to the links, as in neighboring Uzbekistan, of political repression to socio-economic deterioration, rising Islamic militancy¹⁴⁴, and a heightened security alert which has played into the hands of a reassertion of Russian influence in the region, where Kyrgyzstan "is the weakest link". In the summer of 2000, alarm bells went off when several hundred armed Islamic radicals, denounced as "Wahhabis" by the government, invaded southern Kyrgyzstan from adjacent areas of northern Afghanistan and Tajikistan and took hostages including four Japanese geologists. There were claims that thousands of guerrillas were being trained across the border and could stage new attacks.¹⁴⁵ In addressing such security threats, it is important to deal with the internal as well as external causes. One analyst points to:

...increasing social stratification as a small segment of the population enjoys opulent wealth while the majority toil in squalor. According to the Social Foundation of Kyrgyzstan, 60 to 70 percent of the population is considered "low income", while

¹⁴¹ *Evidence*, 4 April, 2000, p. 4.

¹⁴² *Evidence*, 13 April, 2000, p. 4.

¹⁴³ Vicken Cheterian, "Kyrgyzstan between Elections: Times of Trouble", article posted 16 June, 2000 on EurasiaNet.

¹⁴⁴ See, for example, the article in *The Bishkek Observer*, "Origins of Wahhabism are in socio-economic crisis", 7 May, 2000, p. 4.

¹⁴⁵ Vicken Cheterian, "Where is Juma Namangani?", article posted 17 July, 2000 on EurasiaNet.

20 percent are classified as poor. The majority of the latter reside in the countryside, where the unemployment level is the highest. This problem is paramount for Kyrgyzstan, because the increasing stratification may lead to mass discontent and ultimately social upheaval. Many Communists and other presidential opponents play on the frustrations of the people in an effort to discredit efforts to democratize. In addition, Islamic groups can use the people's poverty and disenchantment for its political purposes, as they did in Egypt and Algeria.¹⁴⁶

Parliamentarians with whom the Committee met did not seem overly concerned that the Communist party had obtained the most votes of any party in the recent flawed elections. However, like the temptation to religious extremism, this is an indication of the reactionary as well as reformist potential of social discontent.¹⁴⁷ Senior Kyrgyz officials and politicians sought to convey the message that these weaknesses are being acknowledged and addressed. For example, the Speaker of the People's Representative Assembly, Mr. Borubaev, affirmed that: "we are completely committed to the building of a civil society based on law and the market economy ... [we] have learned our lessons, taking into account the critiques of the OSCE and NGOs so that the next time elections will take place on a higher democratic level." There was an appreciation of political contacts, referring back to the visit by the Speaker of the Canadian Senate Gildas Molgat in 1998, and a desire to increase such exchanges in future. At the same time, as attested to by a Canadian parliamentary consultant who was in Bishkek at the time of the Committee's visit, progress towards effective institutions of parliamentary democracy remains painfully slow, and the practical political will is sometimes questionable.¹⁴⁸

On the bright side, there is no question from the Committee's meetings that the Kyrgyz authorities, from the president on down, are very interested in pursuing close relations with Canada. Like Kazakhstan, there are already considerable ties with Saskatchewan in particular, through the Cameco investment and reinforced by a provincial trade mission in 1999. That may open the door to pro-reform influence through policy dialogue, private-sector opportunities, and cooperative assistance in a number of areas. One of these which should also be mentioned is the management of water resources, given that "Kyrgyzstan possesses large freshwater reserves of the highest quality."¹⁴⁹ It has been said that the country, "which has no natural gas and oil reserves like its downstream neighbors, considers water its new currency". A 1997 presidential edict asserted Kyrgyzstan's rights over water resources within its territory. Recognizing

¹⁴⁶ Orobek Moldaliev, "Security Challenges in Kyrgyzstan", in Bertsch et.al., *Crossroads and Conflict*, chapter 14, p. 264.

¹⁴⁷ The landslide election of ex-Communists over reformers in Mongolia in July 2000 also gives some pause.

¹⁴⁸ Joseph Maingot, a respected Canadian consultant in parliamentary matters, was in Bishkek in May 2000 on a contract through the IPU and UNDP to provide procedural advice to the parliament. While the aims were undoubtedly worthwhile, he identified a number of frustrating aspects which limited the effectiveness of such assistance to this "very incremental democracy", in observations made to Committee staff on July 24, 2000.

¹⁴⁹ Moldaliev, "Security Challenges", p. 262.

the potential for transboundary conflicts, however, the OSCE has tried to broker a regional water-sharing agreement.¹⁵⁰

The critical nature of water issues, and the need for regional and international cooperation around these, was highlighted by both Deputy Prime Minister Boris Silayev and NGO critic Natalia Ablova. Both also saw the densely populated Fergana valley as a potential flashpoint. Ms. Ablova's Bureau on Human Rights and Rule of Law has been involved in major international conferences on water management and conflict resolution and was hoping to get CIDA support for peace-building projects in the Fergana valley. (Professors MacFarlane and Carment had referred very positively in their testimony to the engagement of a growing women's movement in Kyrgyzstan as offering promise for Canadian participation in conflict prevention, early warning, and peace-building initiatives.¹⁵¹) In Bishkek, Minister Silayev told Committee members that "we can definitely learn from you as far as water management is concerned." He added that there is a need for "constant monitoring of storage facilities" (for mine tailings and other waste materials) in environmentally sensitive areas, which raises the issue of impacts from large-scale mining operations.

But while Mr. Silayev described the Kumtor project as "our pride and joy", strongly defending it against parliamentary and NGO attacks, Ms. Ablova was very critical about the way in which the KOC has handled environmental and public health concerns related to several widely-publicized accidents and in regard to the longer term consequences of this kind of development. Given that Kumtor represents such a significant Canadian investment, it raises several issues which merit closer attention.

The Kumtor Controversy and Future Canadian Policy Interests

As mentioned above, the Kumtor gold mine is the largest Canadian investment in the former Soviet Union. In addition to the Cameco and EDC stake, financing has come from a consortium of private banks, the EBRD, and the International Finance Corporation (IFC) of the World Bank. Controversy erupted after a May 1998 truck accident on a road leading to the high-altitude mine site, which released sodium cyanide compounds into the Barskaun river and Lake Issyk-Kul. While the public reaction was extremely negative (described by Mr. Homeniuk as "mass hysteria"), and there have been many allegations of poisoning effects, the international scientific commission of inquiry which was promptly undertaken by Canmet, and included experts from Health Canada and Natural Resources

¹⁵⁰ See Bea Hogan, "Central Asian States Wrangle Over Water", and Roland Eggleton, "OSCE seeks Agreement on Central Asian Water", articles posted 5 April and 7 June, 2000, respectively, on EurasiaNet.

¹⁵¹ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 29.

Canada, found these to be relatively minimal in a report released in September 1998.¹⁵² Cameco accepted some responsibility for damages resulting from the accident and agreed to pay compensation of US\$ 4.6 million to the Kyrgyz government.

The Committee has heard a great deal of sometimes conflicting public testimony and received detailed written submissions, as well as relevant supporting material that is part of the documentary record, from company officials (Cameco and the KOC) and NGO critics (Mining Watch Canada, Natalia Ablova) in Canada and in Kyrgyzstan. In addition, a Committee delegation was also able to visit firsthand the accident site and tour all aspects of the actual mine operation. All things considered, we have to say that we were impressed by what we saw. We accept Cameco's word that it is trying to be a responsible investor under often trying circumstances, which include in addition to all the logistical, environmental and political challenges, higher costs and lower profitability than was anticipated. At the same time, there are clearly some ongoing problems and legitimate questions about how successful the company has been in meeting the tests of high expectations and public scrutiny.

While the May 1998 spill and several subsequent minor incidents have attracted most of the negative publicity, perhaps unfairly, the larger debate is on the overall impact of the mine — located in a slide-prone area and literally cutting into a glacier — the waste containment system, as well as long-term legacy following closure in another seven or eight years. As Joan Kuyek of Mining Watch put it to the Committee: "Cameco has a reputation as a responsible mine operator, but so did Esmeralda in Romania. I think it's important to realize that gold mining in those circumstances is a recipe for disaster and that a mine that's only going to be there for a few years is taking an incredible risk with the water supply and other things in Kyrgyzstan. ... there's been a lot of discussion about that one spill in May 1998. I don't think that's something that needs to be followed up. I think the question is much more around what they're doing with the tailings and what their plans for closure are."¹⁵³

Apart from technical issues relating to adequate environmental safeguards, there are issues here of transparency and sustainability involving public trust and long-term development impact for the country. An example of both the valid misapprehensions and potential for misinformation which can arise is the following passage from a recently published book on the region:

Kyrgyzstan still possesses areas untouched by human activity, including beautiful landscapes, pure water, and air. However, the economic crisis threatens Kyrgyzstan's pristine environment as the population is pushed into irrational use of natural

¹⁵² Canmet, *The International Scientific Commission's Assessment of the Impact of the Cyanide Spill at Barskaun, Kyrgyz Republic, 20 May, 1998*, Mining and Mineral Sciences Laboratories Report MMSL 98-039 (CR), August 1998. The full report is available at <http://envirolab.nrcan.gc.ca>

¹⁵³ *Evidence*, 4 May, 2000, p. 19-20.

resources — clearing of forests, overcultivation of fertile land, violation of irrigation standards, etc. There are over 130 mining sites covering 1,950 hectares of land. Radioactive and non-ferrous metal sites are of the greatest concern. Most of them are located in zones known for mud and landslides, and along mountain rivers, thereby creating an ecological hazard involving territories of adjacent states and the entire Aral Sea basin. The need to strengthen control over the activities of industrial enterprises producing poisonous substances was proven again last year, when cyanides were dumped into Lake Issyk-Kul, causing mass poisoning of the population.¹⁵⁴

While it is easy to agree with the concerns expressed about environmentally sustainable development, the latter statement, if an apparent reference to the Kumtor accident, is a grossly misleading exaggeration. The problem of perceptions and public confidence is nonetheless a real one. In his testimony, Mr. Homeniuk stated: “using Kumtor as an example, we have operated with the philosophy that we have no secrets, and have made all information, *with the exception of the dealings with security issues*, available to all project stakeholders, including the government, NGOs, and local communities.”¹⁵⁵ He went on to elaborate on the environmental impact statement that was done at the feasibility stage and on the project conditions specified in the environmental management action plan (EMAP):

At Kumtor we agreed to abide by the most stringent of the Kyrgyz, Canadian, and World Bank environmental regulations. So our operation is by far more environmentally sensitive than it would be in Canada, for instance, in terms of the regulations we follow.

Also, with regard to the EMAP, we have an outside auditor inspect our operation once every three years. Recently we have agreed with a committee of NGOs that they would have the right to monitor and inspect our facilities as they wished. So the environmental scrutiny is there, and the EDC has been part of all of these endeavours.¹⁵⁶

At a KOC briefing for Committee members at Cholpon-Ata on the shores of Lake Issyk-Kul, the delegation was shown copies of the EMAP, which does contain specific public information provisions, and the Emergency Response Plan (ERP). However, we were told that both documents are confidential to the project partners, although a summary of the ERP was being prepared for public release under the auspices of the Community and Business Forum for Kyrgyzstan (CBFK). This is an EBRD-led initiative, with funding from the UK's Department for International Development, and managed by the international NGO Flora and Fauna International with a project coordination office in Bishkek. However, Ms. Ablova, who was very suspicious of government or donor organized NGOs (known as GONGOs), dismissed this effort as a public relations

¹⁵⁴ Moldaliev, “Security Challenges in Kyrgyzstan”, p. 268.

¹⁵⁵ *Evidence*, 11 April, 2000, p. 5. Emphasis added.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 22.

exercise. Notwithstanding the official commitments, assurances and responses, Kumtor's critics continued to claim that important matters related to the mine's impact have not received a full and independent public accounting.

The Committee appreciates the access and cooperation shown to us by Cameco and the KOC and we recognize that some critics may never be satisfied. However, in light of the above, we would hope that all reasonable requests for additional information to the public can be accommodated and that any legitimate remaining concerns related to the future of the Kumtor project can be addressed by the project partners in a transparent manner that has public credibility, above all among the affected population, as well as in Canada and internationally.

The Committee confronted some similar issues in regard to adequate environmental review and public disclosure in the course of conducting our review of the legislation governing the *Export Development Act*.¹⁵⁷ As EDC is one of the partners in Kumtor, this is also directly relevant to this case. We are pleased that the Government's response to our recommendations promised "immediate action to involve the office of the

Auditor General, which includes the Commissioner for Environment and Sustainable Development, to audit the adequacy of EDC's environmental framework and EDC's performance in implementing it when assessing specific projects", as well as additional statutory measures related to such oversight.¹⁵⁸ Given the criticisms identified in the May 2001 report by the Office of the Auditor General on its review of the EDC's environmental review framework, the Committee suggests that the circumstances of the EDC-supported Kumtor project could be referred to the Office of the Commissioner for an advisory opinion as to whether further action is warranted by Canadian government agencies and companies in this matter based on an objective review of all the pertinent facts.

Recommendation 10

Canada should continue to develop and diversify bilateral relations with Kyrgyzstan on a basis that strongly encourages reform processes and offers support for genuine democratization efforts. Consideration should also be given to expanding technical cooperation in areas, such as water resources management and conflict prevention, of demonstrated need and Canadian expertise.

¹⁵⁷ See the Committee's Report, *Exporting in the Canadian Interest: Reviewing the Export Development Act*, tabled December 16, 1999.

¹⁵⁸ Canada, *Government Response to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade (SCFAIT): Reviewing the Export Development Act*, 17 May, 2000, p. 13.

Recommendation 11

The Government should work with the Canadian, Kyrgyz, and multilateral partners in the Kumtor mine project to ensure that all reasonable public concerns relating to its operation and environmental impact are addressed in an open and transparent manner. In respect of EDC's involvement in particular, the circumstances of environmental assessment in this case could be referred to the Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development for an advisory opinion as to whether any further action is warranted based on a review of all pertinent facts.

III. THEMATIC PRIORITIES: DIRECTIONS FOR FUTURE CANADIAN POLICY

Regional Stability, Security Cooperation and Peacebuilding

The Committee agrees with Ambassador Skinner and many other analysts that stability has to be an overriding policy objective. As the Trilateral Commission Report argues: "The costs are high in the long run if weak states, corrupt gangs in an outside government, ethnic tensions, and outside aggressors make the region an exporter of tension and instability."¹⁵⁹ Ambassador Skinner referred in Almaty to being situated at "the far end of an arc of instability" from the Balkans to Afghanistan. Interestingly, the same phrase has been used by Russian President Putin, who stated at the July 2000 G-8 Summit in Okinawa, Japan: "The centre of this arc ... is Afghanistan and this affects not only Russia and Central Asia but many other countries too. The only solution is to widen the international system for combating terrorism and to raise its effectiveness."¹⁶⁰

The dangers posed by terrorist activity linked to extremist Islamic movements and economic crime are real. For example, Afghanistan has become the world's largest source of opium and Central Asia a major drug trafficking route. Central Asian countries are using the security card to manoeuvre among themselves and form alliances with Russian, and to a lesser extent Chinese, support. As one analysis puts it: "There is more at stake in Central Asia than eroding state structures amidst a Colombian-style breakdown of domestic order. There is also the survival of a tenuous geopolitical balance that has barely lasted a decade. Any logical rationale for the current borders disappeared with the collapse of the Soviet Union."¹⁶¹

¹⁵⁹ *The New Central Asia*, p. 88.

¹⁶⁰ Cited in Mike Blanchfield, "Putin steals the show", *The Ottawa Citizen*, 24 July, 2000.

¹⁶¹ "The Fergana Valley: A Magnet for Conflict in Central Asia", *Strategic Comments*, International Institute for Strategic Studies, July 2000, p. 2.

The Committee cautions, however, against concluding that stability requires propping up the region's increasingly discredited autocracies or playing along with great-power stratagems. In our view, the goal of stability must be pursued within an overall human security approach.

Certainly there are areas where security cooperation with the existing regimes is warranted. One of these is arms control — in regard to both weapons of mass destruction and small arms-trafficking — and coping with the terrible fallout, in environmental and human health terms, from Soviet-era weapons programs. The latter concerns not only nuclear contamination, as in the Semipalatinsk test site in Kazakhstan, but also toxicity from chemical and biological weapons testing, notably from the former test site on Vozrozhdeniye island in the shrinking Aral Sea, jointly administered by Kazakhstan and Uzbekistan.¹⁶² Since Central Asia is virtually surrounded by larger nuclear capable states, it can be argued that it should be “their top priority to ensure the safety of weapons-usable fissile material through continuing upgrading of physical safeguards, training of security personnel, patrolling potential trafficking routes and the like”. As well, “stabilising the regional security framework is pivotal in order to minimise latent demand for nuclear material for whatever purposes.”¹⁶³

Canada should contribute to international assistance efforts on non-proliferation — encouraging the Central Asian countries to bring to fruition their treaty to establish a Central Asia Nuclear Weapons Free Zone — and responding to other security threats, including of an environmental nature. The OSCE and NATO's Partnership for Peace are several multilateral vehicles for providing support. The Trilateral report calls for, in addition, “the formation of a Central Asian Roundtable as a means to encourage senior-level dialogue between trilateral countries, states of the region and key neighbours like China, Russia, Turkey, and Iran”. It also proposes a “High Authority on Central Asian Water” as part of creating a regional cooperation framework to deal with such critical joint management issues and to defuse potential conflicts over vital resources.¹⁶⁴ The UK Government's response to the British parliamentary report on the region argues that the OSCE should take the lead in that regard.¹⁶⁵

While endorsing high-level multilateral initiatives of this sort, the Committee is convinced that long-term stability also depends on the development of pluralist political

¹⁶² As a result of this shrinkage, the island has grown to ten times its former size and is expected to be joined to the mainland by 2010. For further details see Judith Perera, “Concern over Anthrax Island”, *Jane's Intelligence Review*, July 2000, p. 18-19.

¹⁶³ Burkhard Conrad, “Regional (non-) Proliferation: The Case of Central Asia”, April-May 2000, p. 5.

¹⁶⁴ *The New Central Asia*, p. 94 and 86.

¹⁶⁵ See United Kingdom House of Commons Foreign Affairs Committee, *Sixth Report Session 1998-99 South Caucasus and Central Asia: Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, London, October 1999, p. 3.

cultures and peace-building capacities *within* Central Asian societies. This highlights the importance of working with non-governmental partners committed to democratic reforms and to ethnic and religious tolerance. Examples such as the Central Asian Conflict Management Network and the human rights education carried out in conjunction with the Canadian Human Rights Foundation are first steps which could be expanded. Professor David Carment raised the possibilities to “train people in the areas of conflict prevention, conflict analysis, and peace-building, focusing on bottom-up approaches integrating NGOs into Canadian practices of peace-building and conflict prevention and working multilaterally with agencies supported through CIDA.”¹⁶⁶

Crucially, security objectives must also be linked to real improvements in living conditions for the region’s people. That means responding directly to what the Trilateral report properly points to as ongoing internal sources of instability:

The shocking decline in public health and education, the decay or even absence of basic transportation and other social infrastructure and the emergence of a wide range of religious and other social organizations create targets for trilateral assistance. A broad range of public health and civil society programs would both meet real needs and foster a lasting link between trilateral countries and the populations of these emerging states.¹⁶⁷

Accordingly, future Canadian assistance should focus on security needs at the societal level and specifically on efforts which promote peaceful pluralism.

Recommendation 12

Canada should strongly support arms control and non-proliferation initiatives, including the establishment of a Central Asia Nuclear Free Zone. Canada should pursue broader security objectives, including environmental security, multilaterally through the OSCE in particular, and consider whether creating additional regional cooperation frameworks may be useful. As part of an overall human security approach, Canada should target its assistance to civil-society development which fosters ethnic and religious tolerance, conflict resolution and peace-building.

Economic Cooperation and Sustainable Development

Approaching the tenth anniversary of independence and post-Communist transition, Central Asian states, like those of the South Caucasus, have, in the words of a recent international conference report, “failed to establish sustainable strategies for economic development, and particularly for the exploitation of the region’s energy

¹⁶⁶ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 27.

¹⁶⁷ *The New Central Asia*, p. 91.

reserves.”¹⁶⁸ Estimates of Caspian reserves will continue to vary. While Rob Sobhani and Robert Cutler provided the Committee with more optimistic projections, a recent estimate of oil and gas reserves sees them as still “marginal, with an importance roughly double that of the North Sea.”¹⁶⁹

More importantly, the promise of resource wealth will create more problems than solutions if revenues are not used wisely, if they reinforce distorted and inequitable patterns of development rather than encourage reforms and sharing of benefits, and if they leave behind a polluted environment for future generations. As a special *National Geographic* survey put it: “While international deal-makers focus on Caspian oil, the millions who live there struggle to meet everyday challenges — establishing reliable food and fuel supplies, providing medical care and education, and reclaiming a healthy environment.”¹⁷⁰ The Trilateral study along with others supports “pipeline diversification” in the commercial development of the region’s energy potential. But at the same time, it urges Western assistance “to focus on pressing social needs from declining education and literacy to the decline in healthcare.”¹⁷¹

What this suggests to the Committee is that we should look to a broader and more diversified approach to the region which integrates economic and social development goals with those of long-term sustainability. Ambassador Skinner observed in Almaty that Canada’s existing economic relationship with Central Asia is “totally asymmetric”. Mainly the flow is one-way, consisting of a few large investments going into the extractive non-renewable resource sector. It is important to look beyond that, to wider trade and small business development, the potential for exporting environmentally friendly technologies, for fostering community economic development, and so on.

Of course, large companies already operating in the region must be involved in this development effort. Mr. Cutler argued that Western companies were making progress in becoming better adapted to local conditions: “They have had to learn to new ways of doing things and even come up with new methods of management and new forms of inter-cultural and multinational organization.”¹⁷² Mr. Homeniuk of Cameco told the Committee: “We have had to invest substantial effort in understanding and learning to function within the cultural environment of Central Asia, and particularly the Kyrgyz Republic. Too often, in our view, foreign investors underestimate and misunderstand the

¹⁶⁸ Jonathan Aves, Report on the 595th Wilton Park Conference, “Political and Economic Prospects in the Caspian Sea Region”, Wilton Park, United Kingdom, March 6-9, 2000, p. 1 of Internet copy available at <http://www.wiltonpark.org.uk>

¹⁶⁹ McCarthy, “Central Asia Focus: The Geo-Politics of Caspian Oil”, *Jane’s Intelligence Review*, July 2000, p. 22.

¹⁷⁰ “Caspian Region: Promise and Peril”, *National Geographic Magazine*, special survey and map, May 1999.

¹⁷¹ *The New Central Asia*, p. 90 and 95ff.

¹⁷² *Evidence*, 2 May, 2000, p. 15.

challenges of operating in a foreign culture. ... We strive to make Kumtor a good corporate citizen of the Kyrgyz Republic, participating actively in its social, artistic, economic and cultural life, building what we refer to as a golden partnership; a long lasting relationship based on mutual respect and common goals.”¹⁷³

We take a positive view of the contribution that Canadian business can make to Central Asia’s development in a manner that promotes reform and democratic transition. We agree with Professor MacFarlane’s remarks that economic expansion and export initiatives should be seen as complementary with democratization initiatives: “It’s possible to do both. ... the federal government has a responsibility to promote the interests of the country’s private sector. I don’t see any contradiction in this.”¹⁷⁴ As DFAIT’s Jim Wright stated: “Canadian companies are obviously going there to do business. They’re going there to make money for Canadians. That’s not a bad thing, and if it can be done in a way that benefits the local society, that improves their quality of life, that contributes to these countries becoming more successful and being able to offer a level of service to their own people, that’s a very good thing.”¹⁷⁵

Both business and NGO witnesses reminded the Committee, however, that a number of challenges need to be squarely faced in order that these mutual benefits are actually realized in practice. Some argued for stronger pressures to improve the investment climate. For example, Paul Carroll of World Wide Minerals recommended making further IMF, World Bank, or EBRD funding conditional on “resolution of outstanding trade and investment disputes”, and enacting Canadian legislation to include such conditionality in financial assistance to the region.¹⁷⁶ Professor MacFarlane made the point that the absence of a clear message on political and governance reforms has been a weakness of Western policy to date. Indeed, the British House of Commons Foreign Affairs Committee report criticized the EBRD’s lack of firmness in that regard, and recommended that: “The release of further funds by the EBRD should be made conditional upon improvements in the respect shown by governments of the region to multiparty democracy and pluralism.”¹⁷⁷ In terms of Canadian policies, Mining Watch Canada argued that tax and regulatory regimes should incorporate conditionality based on standards of responsible corporate practice, and that any official support for

¹⁷³ *Evidence*, 11 April, 2000, p. 7.

¹⁷⁴ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 20-21.

¹⁷⁵ *Evidence*, 4 April, 2000, p. 20.

¹⁷⁶ *Submission*, 11 April, 2000, p. 8.

¹⁷⁷ United Kingdom House of Commons Foreign Affairs Committee, *South Caucasus and Central Asia, Sixth Report Session 1998-99*, recommendation 22.

international business activities (such as through EDC) “should be tied to strong and effective environmental and human rights standards.”¹⁷⁸

Apart from more effective conditionality, there is a positive role for technical cooperation assistance to promote a responsible and sustainable path of private-sector development. CIDA’s Stephen Wallace affirmed that the Agency “has a particular role to play to ensure that policies, laws and regulations make sense and are applied fairly and transparently, that basic economic institutions work, and that workers are equipped to meet the demands of the global economy. These ... are the basic building blocks of sustainable trade and investment and they are the basis for addressing key aspects of governance and corruption.”¹⁷⁹ Daniel Grabowski of SNC-Lavalin welcomed an increase in CIDA assistance, especially in areas of management expertise and training, some of which he suggested could be done on a repayable basis with funds “recycled back to CIDA for reuse in the country and in the region.”¹⁸⁰ Kyrgyzstan’s Deputy Prime Minister Silayev pointed to resource management, notably of water, to transportation and tourism development, and to WTO implementation issues. In regard to developing trade expertise, the kind of work on WTO accession that the Centre for Trade Policy and Law has been carrying out in the South Caucasus might be extended to Central Asia, learning from Kyrgyzstan’s experience. Other promising areas for economic development assistance would include agriculture, basic infrastructure, and micro-credit that particularly increases opportunities for women’s participation.

Nazeer Ladhani of the Aga Khan Foundation posed the issue of supporting economic development and job creation as follows: “...what can Canada do to make the Central Asian states effective and sustainable trading partners, in a way that promotes a multicultural democracy? Canadian expertise in private enterprise could prove critical in assisting the region’s economies to make the successful transition to an internationally competitive free-market orientation. Private enterprise remains poorly developed in most parts of the region. This is partly due to culture and ideological traditions and the scarcity of qualified free-market entrepreneurs. But it’s mainly the result of the tremendous effort required to restructure an entire society.”¹⁸¹

The Committee agrees that Canada’s economic relations with Central Asia need to be broadened and intensified, with a focus on creating conditions for responsible investment and developing local private-sector capacities which will be of long-term social benefit.

¹⁷⁸ Supplementary written submission of May 4, 2000, p. 3.

¹⁷⁹ *Evidence*, 4 April, 2000, p. 9.

¹⁸⁰ *Evidence*, 11 April, 2000, p. 10.

¹⁸¹ *Evidence*, 4 May, 2000, p. 15.

Recommendation 13

Canada's multilateral and bilateral economic assistance policies towards Central Asia should clearly and firmly link levels of official support to demonstrable progress on economic and political reform. In addition, the Government should take whatever measures are necessary to ensure that Canadian firms active in the region adhere to high standards of socially and environmentally responsible behaviour. Canadian policy should also seek to diversify economic relations, expanding technical cooperation in areas where there is the most potential to build sustainable partnerships and to encourage local private-sector development.

Support for Human Rights, Democratic Development and Good Governance

By almost any assessment, current conditions in Central Asia range from unsatisfactory to awful. DFAIT's Jim Wright acknowledged as much when he stated in his opening presentation to the Committee in 2000 that the region "represents a major human rights challenge for the international community and for Canada."¹⁸² It is distressing to think that the promises of post-Communist transition and the obligations of OSCE membership, which go much beyond those contained in the Soviet-era Helsinki Accords, are being honoured more in the breach than the observance in Central Asia. Cassandra Cavanaugh of Human Rights Watch puts the situation sharply: "Twenty-five years after Helsinki, human rights activists in Central Asia encounter repression as harsh as any Czech or Polish dissident ever faced. But while the West lionized anti-Communist agitators, it pays little attention to the Central Asian men and women who are exiled, jailed and tortured."¹⁸³

Democratic development clearly faces a long uphill road. There is no indigenous democratic tradition; even compared with Russia or other CIS states, "the political culture of Central Asia is highly conservative". And there are concerns that the post-independence departure of more educated European minorities along with declining living standards and a loss of Soviet educational achievements could impede the democratization process.¹⁸⁴ Despite the trappings of elections and other nominally democratic institutions since 1991, authoritarianism prevails while the construction of a democratic civil society has been marginalized. Observes one analyst: "As far as autonomous organizations are concerned, there is no sign of a break with the Soviet era. In Central Asia today genuine political parties either do not exist at all or their routine activities are blocked by a great variety of obstacles introduced by the government. ... In

¹⁸² Evidence, 4 April, 2000, p. 4.

¹⁸³ Cassandra Cavanaugh, "The Iron Hands of Central Asia", *The Washington Post*, 2 August, 2000.

¹⁸⁴ Anna Matveeva, "Democratization, legitimacy and political change in Central Asia", *International Affairs*, 75:1, 1999, p. 34.

all Central Asian countries, without exception, the formation of any autonomous organization is interpreted as an act of conspiracy to overthrow the government.”¹⁸⁵

The record of external democracy assistance is also sobering, despite very substantial funding from U.S. and European sources. Some deficiencies found in recent evaluations include:

- A concentration on urban areas, while neglecting the needs of rural areas where the majority of the population lives.
- A proliferation of NGOs, many of them of dubious character and merit, in response to donor funding availability.
- A dependence on donor aid and therefore donor agendas, resulting in things such as time and resources spent on production of English-language newsletters which cannot be read by local constituencies.

A series of policy-related lessons drawn from one such careful evaluation of Central Asian democracy programs are listed in Box 1.

Box 1 Some Lessons for Democracy Assistance Strategies*
1. Democracy assistance efforts which may be appropriate for the level of economic and political development in Eastern Europe and Russia are not necessarily appropriate for Central Asia. Democracy assistance strategies should be flexible enough to be adapted to local situations. This requires organizational structure and staff who are familiar with the local context.
2. Funding cycles should be longer, with organizations able to carry over budgets from one year to the next without fear of losing future funds. Qualitative evaluative criteria should be used to a greater extent than quantitative criteria in determining the effectiveness of projects and programs.
3. There is a need for more community development projects in the region. Existing democracy assistance programs geared to NGO development and civic education will not be able to expand in areas where economic and educational activities are limited.
4. International actors should be more willing to work with a variety of local groups, such as local community structures (<i>mahallas</i>), government-based NGOs and religious organizations. If they work exclusively with the so-called “independent NGO sector”, they will continue to reach only a small sector of society.

¹⁸⁵ Touraj Atabaki, “The Impediments to the Development of Civil Societies in Central Asia”, in Atabaki and O’Kane, *Post-Soviet Central Asia*, p. 42.

5. Greater emphasis should be placed on open-ended training sessions, consultations, and problem-solving sessions with local actors in the region, and top-down approached to training should be minimized.

6. International actors should consider the impact of informal processes and institutions on their strategies and programs, and pay as much attention to these factors as to the formal institutional environment. Legal and other reforms will be unsuccessful if the impact of corruption, patronage networks, and other informal processes and institutions are not taken fully into account.

***Source:** Fiona Adamson, "Building Civil Society From the Outside: An Evaluation of Democracy Assistance Strategies in Uzbekistan and Kyrgyzstan", New York, Report prepared for the Columbia University Project on Evaluating Western NGO Strategies for Democratization and the Reduction of Ethnic Conflict in the Former Communist States, 2000, p. 36.

In working with civil-society groups, it is important that donors choose their partners carefully. Professor MacFarlane observed "a flavour-of-the-month quality to NGO activity ... they read about what the MacArthur Foundation, the Ford Foundation, the Bank, CIDA and whatever have as their priorities, and then they become the priorities, because this is an income generator." He suggested that integration into international networks of concern and exposure to multilateral selection processes could help to sort out which groups are serious and soundly-based.¹⁸⁶ Being able to critically assess the credibility and autonomy of NGOs was also a point underlined by human rights activist Natalia Ablova in Bishkek. Even a former Prime Minister of Kazakhstan warns that: "Central Asia's new dictators are extremely resourceful. For the benefit of the West, they create large numbers of seemingly non-governmental and quite democratic organizations: trade unions, environmental movements, women's movements, and political parties, all of which are really in the regime's pockets. A foreigner would be incapable of telling a genuine human-rights advocate from a false one, a real democratic movement from a fictional one."¹⁸⁷ His litmus test is being willing to openly criticize presidential rule.

The Committee is aware from its delegation's encounters in the region, that governmental interference and manipulation are all too common, and that much work also needs to be done to reform electoral laws and to strengthen genuinely democratic parliamentary institutions so that they can provide for an effective opposition within a system of checks and balances and as part of the accountability structures required for better governance. With these cautions and commitments to reform in mind, we see opportunities to increase support for democratic development activities, including through utilizing parliamentary exchanges and inter-parliamentary channels, as Mr. Cutler emphasized in his testimony.

¹⁸⁶ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 28-29.

¹⁸⁷ Kazhegeldin, "Shattered Image: Misconceptions of Democracy and Capitalism in Kazakhstan", *Harvard International Review*, Winter/Spring 2000, p. 78.

As noted in Part 1, Ms. Holcak of the Canadian Human Rights Foundation endorsed institution-building and public administration reforms — including human rights training for state officials, police, prison guards, and security forces — but added a crucial caveat. Her argument is worth repeating:

Support is needed for strengthening the democratic functioning of parliaments, reinforcing the independence of the judiciary, and establishing independent and effective human rights institutions. Given Canada's particular experience in this field, it makes sense for Canada to support the creation of independent ombudsman offices in the region.

However, strengthening institutions is not enough. No matter how much effort is put into parliaments, the judiciary or human rights institutions, these energies will be wasted unless a similar effort is put into the emergence of a vibrant civil society capable of mobilizing the public to protect their own interests.¹⁸⁸

She referred in that regard to developing civil-society capacities, including through independent media, to monitor human rights performance and seek redress for violations, to advocate for democratic changes, and to network locally, regionally, and internationally. Once again: "One of the most effective ways for Canada to contribute to the democratization process is to support the human rights education initiatives that target schools and state officials. It is particularly important for the long term to target the younger generation by incorporating effective human rights education programs in the schools. Canada can provide support for training teachers and developing appropriate curriculum materials. In addition to any support provided through ministries of education, Canada should not ignore the important role NGOs are already playing in this area."¹⁸⁹

Finally, at the diplomatic level, the Committee agrees with Ms. Holcak that Canada's voice needs to be clearly heard:

Canada should use its bilateral and multilateral relations with the countries of the region to express its concerns about human rights and to lift repressive legislation and policies. Canada's membership in the UN Security Council, the UN Commission on Human Rights, and the IMF give it considerable opportunities to exert influence at the multilateral level. Unfortunately our bilateral influence is limited by the low level of diplomatic representation in the region. Nonetheless, when the opportunities arise, Canadian diplomats should urge the governments in the region to take concrete action to remove restrictions on freedom of association and expression and to improve the overall human rights situation.¹⁹⁰

¹⁸⁸ *Evidence*, 13 April, 2000, p. 9.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 10.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 9.

Recommendation 14

Canada should increase its support for human rights monitoring and human rights education and training initiatives in Central Asia, working through partnerships with credible locally-based non-governmental organizations. Canada should use bilateral diplomacy and international forums wherever possible to raise concerns about gross violations and to pressure the region's governments to respect their OSCE and UN human rights obligations. The Government, through CIDA, should provide democratization and good governance assistance, including for strengthening parliamentary institutions, based on an approach that is specific to the region and fully takes into account the lessons of donor experience, giving particular attention to ensuring that the local partnership is based on a genuine commitment to democratic reform.

Educational, Cultural and Future Forms of Cooperation

A theme which emerged repeatedly in the Committee's hearings and discussions in the region is the need to broaden relations in ways which take account of the human dimension. It may be a truism to say that Central Asia's future depends on its young people, the first generation of the transition era. But we do see investment in human resources, contacts and inter-cultural exchanges as among the most promising for building mutually profitable relationships over the long term.

Education is obviously a key component of a progressive human-centred approach to international cooperation. As Professor MacFarlane observed:

What does it mean to support society from below? What does it mean to build capacity? What do we mean by educational opportunity? ... In my view the most successful component of American assistance programming in the region has been conducted through the Eurasia Foundation. Basically, it is targeted in two directions. One is getting promising young people out of the region and educating them in American universities. The second is supporting the development of quasi-modern educational institutions within the region itself. It doesn't cost a lot of money and you are actually creating the cultural basis for change.¹⁹¹

According to Denis Leclaire of St. Mary's University, Canada is also well placed to provide that:

Canadian universities large and small can play a major role in the transformation process taking place in the countries of the former Soviet Union. Canadian universities have requisite geographical and sectoral expertise ... and can act as agents of change to build capacity and change attitudes and strategies that are in place in many of the

¹⁹¹ Evidence, 2 May, 2000, p. 22.

countries of Central Asia. Capacity-building is what Canadian universities do well internationally, and capacity-building in such sectors as management training, governance, gender, and the environment is required to create a new ethos¹⁹²

Reference was made earlier in the Report to the specific project involving management trainees from Uzbekistan that St. Mary's University conducted with the Canadian Bureau for International Education, supported by CIDA. Patrick Armstrong also urged increasing the kinds of scholarships that CIDA offers: "I believe in working on a small scale with people. ... Invest in the future ... young people. Bring them out here, get them to Canada, teach them something useful..."¹⁹³ Educational cooperation was specifically mentioned as a high priority in the meeting that Committee members had with Uzbekistan's Foreign Minister Abdulaziz Kamilov, who indicated that another 25 people were due to go to Canada on study programs, and who described this activity as "key to further development of bilateral relations". However, as Mr. Leclaire pointed out, they have had considerable difficulties in arranging visas for students, compounded by the lack of Canadian diplomatic presence in the country. Instead of facilitation there has been frustration. He observed that: "Visas to Canada are much more difficult to obtain than to the U.S. or to Europe."¹⁹⁴ In our view, this is a situation which calls for prompt government attention.

There are a number of areas in which educational and training activities oriented towards public management, private-sector and civil-society development could be enhanced as a policy objective of Canada. In the previous section we referred to human rights education at various levels and support for independent media. Earlier in the Report we mentioned the opening of the Southern Alberta Institute of Technology (SAIT) Caspian Training Centre which coincided with Committee members' visit to Almaty. Geared to the needs of Kazakhstan's energy industries, as Canadian expertise is transferred, it is intended that the Centre will eventually become financially self-sustaining and locally run. We agree with the remarks of SAIT spokespersons Ron Talbot and Ed Evancio made to a meeting of the Canadian business roundtable in Almaty that projects must be designed to be "sustainable for the peoples of the countries in which we work."

In the Committee's view, there should be more such projects which build practical linkages through educational and training networks. Government support is essential. In addition to CIDA, Robert Cutler also mentioned possibilities for International Development Research Centre (IDRC) involvement in regional environment and energy development, peace-building and conflict-prevention activities. We would also encourage Canadian businesses to take into account the human factor in the Central Asian environment and

¹⁹² *Evidence*, 2 May, 2000, p. 5

¹⁹³ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 23.

¹⁹⁴ *Evidence*, 2 May, 2000, p. 7

specifically to maximize the human resources development benefits to the region from their investments.

There is much scope for Canadian contributions to fostering what Nazeer Ladhani of the Aga Khan Foundation termed “multicultural democracy.” Referring to support for reorientation and development of human resources, he observed that: “The development of new language and human skills that are appropriate to the environment in which they live and to a new and globalized economy are urgently needed. Otherwise, millions of Central Asians, particularly the young, will face unemployment, thereby increasing the chances for future social unrest.” He encouraged further Canadian involvement in educational initiatives, including the establishment of a Central Asian university, in the reform and rehabilitation of the health care as well as education sectors, where Canadian expertise is highly regarded, and not least, in “learning from and promoting the rich cultural heritage of the region.” In regard to the latter, he mentioned the AKF’s Cultural Humanities Project for Central Asia, which “employs civilization as an orienting principle to promote and strengthen cultural pluralism and the foundations of civil society”, and the related Silk Road Project, “an international effort to promote the region’s past and present cultural contributions to the world, primarily in the field of secular and devotional music.”¹⁹⁵

In sum, looking ahead to the second decade of post-Soviet independence and transition, it is a good time for Canadian policy to take stock of its limited presence to date in the region and to enlarge its horizons. The challenges facing Central Asia are great, but so are the opportunities to be explored, not only for exploiting energy and mineral resources, but also for working on environmental preservation, contributing to peaceful pluralism and the emergence of democratic civil societies, supporting overall human and cultural development. In that respect, Mr. Ladhani’s hopeful message to the Committee provides an apt conclusion to this Report:

Canadian participation in these endeavours would enable them to become new and important pillars of the region’s cultural future. Indeed, in today’s world only the nearly blind could ignore the striking need for and importance of cultural diplomacy. [...] by helping Central Asians understand the strength of their cultural diversity, and anchoring this concept in the national education systems and artistic constituencies, we engender ethnic harmony and contribute to the creation of multicultural democracy.

In conclusion, Canada’s active engagement can promote multicultural democracy, the *sine qua non* for successful development — politically, economically, and socially — of the Central Asian republics. This in turn will enhance investment opportunities and benefit Canadian foreign policy interests in the region.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Evidence, 4 May, 2000, p. 16-17.

¹⁹⁶ Ibid., p. 17.

Recommendation 15

Canada should increase its support to educational and training initiatives in Central Asia, including through more CIDA scholarships. The Government should facilitate visa requirements to that effect, and should encourage additional private-sector and NGO efforts which have an educational and local capacity-building component. Following up the Aga Khan Foundation's suggestions for future cooperation, the Government should also explore participation in initiatives to promote cultural diversity and inter-cultural exchanges.

RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

In view of the importance to Canadian Foreign Policy of the South Caucasus and Central Asia, the Committee recommends that the Government of Canada develop, prepare, and publish a policy statement outlining a significant increase in Canadian engagement with the Countries of these regions. As noted above, such a policy must adopt a long-term perspective, and include:

- an immediate significant increase in Canadian diplomatic and other personnel stationed in these regions, as well as an increase in Ottawa-based support;
- a focus on educational support, including human rights education and increased Canadian scholarships for students from these regions;
- a recognition of the importance of the rule of law, and specific initiatives to combat corruption;
- a significant emphasis on the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) as a key means of advancing security and democratic development goals in these and other regions.
- streamlined procedures for expediting visas for students from these regions;
- an increase in Canadian aid to these regions, as set out subsequently in this report;
- a working visit to the regions by the Minister of Foreign Affairs, both to demonstrate increased Canadian interest in the regions and to contribute to the development of an enhanced Canadian policy.

Recommendation 2

While applicable beyond the South Caucasus and Central Asia, the Committee recommends that the Government of Canada invite a proposal from the Parliamentary Centre for the establishment of a program of training and research on the increasingly important area of “parliamentary diplomacy” and interparliamentary institutions, focussing particularly on their potential in the South Caucasus and Central Asia. The Committee also recommends that the Government of Canada support the further development of the Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) project at Carleton University.

Recommendation 3

The Committee recommends that, as a key element of a strengthened policy toward the South Caucasus, the Government of Canada place particular emphasis on strengthened support for the activities of the OSCE and on supporting the context for conflict resolution and increased foreign investment through democratic development and programs to combat corruption. In respect of Nagorno-Karabakh, the Government of Canada should exploit every opportunity in bilateral relations and multilateral institutions to assist in finding a solution to this conflict.

The Committee recommends that the Government of Canada establish a Canadian embassy in Georgia which would have responsibility for relations with the three states of the South Caucasus. The Government of Canada should also stand ready to consider opening embassies in Azerbaijan and Armenia as progress is made in resolving the dispute over Nagorno-Karabakh and increasing regional cooperation.

Recommendation 4

Canada should reinforce its diplomatic representation in Central Asia through additional resources to the embassy in Almaty and the establishment of a mission presence in at least one other country; Uzbekistan being a likely first choice since it has over 40% of the region's population. The Government should also ensure that DFAIT and CIDA headquarters have adequate resources in place designated to monitor regional developments and capable of managing an enhanced program of Canadian activities in the region.

Recommendation 5

Canada should concentrate future policy and program development in strengthening relations with Central Asia in the following priority areas:

- regional stability and peacebuilding;
- broader long-term economic relationships and sustainable development;
- democratic governance reforms, human rights and support to civil society;
- human resources, education, and culture.

Recommendation 6

Canada should support the firm application of political reform conditionality in bilateral and multilateral relations with Central Asian countries, notably in the case of Turkmenistan. Development of any further contacts with that country should await evidence of substantial improvement in the political situation.

Recommendation 7

Canada should continue to give strong support to the work of the Aga Khan Development Network, notably its projects in Tajikistan. The Government should watch developments in that country with a view to further possibilities for collaboration with non-governmental organizations such as the Aga Khan Foundation.

Recommendation 8

Canada should reciprocate Kazakhstan's desire to deepen bilateral relations while pursuing a policy agenda which firmly asserts Canadian interests and values in the following areas in particular:

- Improvements in the overall investment climate which are predicated on legal and public administration reforms and adherence to high standards of transparency and corporate responsibility.
- Investments in education and training programs in areas of Canadian strength.
- Support for democratic institution-building, human rights, and peace-building activities.
- Cooperation in nuclear non-proliferation initiatives.

In addition, the Committee believes that a visit to Canada by President Nazarbayev would provide a useful opportunity to advance Canadian interests and values. Any such visit, however, should be preceded by the Government of Kazakhstan taking concrete steps to resolve such high profile cases as those referred to above.

Recommendation 9

The Government should explore options for establishing a permanent diplomatic presence in Tashkent. At the same time, Canadian policy should maintain a cautious critical stance towards the current regime, focusing on opportunities to encourage democratic and human rights reforms, the development of a legal and financial structure conducive to private investment, and on activities, such as education and training programs, which are of long-term practical benefit.

Recommendation 10

Canada should continue to develop and diversify bilateral relations with Kyrgyzstan on a basis that strongly encourages reform processes and offers support for genuine democratization efforts. Consideration should also be given to expanding technical cooperation in areas, such as water resources management and conflict prevention, of demonstrated need and Canadian expertise.

Recommendation 11

The Government should work with the Canadian, Kyrgyz, and multilateral partners in the Kumtor mine project to ensure that all reasonable public concerns relating to its operation and environmental impact are addressed in an open and transparent manner. In respect of EDC's involvement in particular, the circumstances of environmental assessment in this case could be referred to the Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development for an advisory opinion as to whether any further action is warranted based on a review of all pertinent facts.

Recommendation 12

Canada should strongly support arms control and non-proliferation initiatives, including the establishment of a Central Asia Nuclear Free Zone. Canada should pursue broader security objectives, including environmental security, multilaterally through the OSCE in particular, and consider whether creating additional regional cooperation frameworks may be useful. As part of an overall human security approach, Canada should target its assistance to civil-society development which fosters ethnic and religious tolerance, conflict resolution and peace-building.

Recommendation 13

Canada's multilateral and bilateral economic assistance policies towards Central Asia should clearly and firmly link levels of official support to demonstrable progress on economic and political reform. In addition, the Government should take whatever measures are necessary to ensure that Canadian firms active in the region adhere to high standards of socially and environmentally responsible behaviour. Canadian policy should also seek to diversify economic relations, expanding technical cooperation in areas where there is the most potential to build sustainable partnerships and to encourage local private-sector development.

Recommendation 14

Canada should increase its support for human rights monitoring and human rights education and training initiatives in Central Asia, working through partnerships with credible locally-based non-governmental organizations. Canada should use bilateral diplomacy and international forums wherever possible to raise concerns about gross violations and to pressure the region's governments to respect their OSCE and UN human rights obligations. The Government, through CIDA, should provide democratization and good governance assistance, including for strengthening parliamentary institutions, based on an approach that is specific to the region and fully takes into account the lessons of donor experience, giving particular attention to ensuring that the local partnership is based on a genuine commitment to democratic reform.

Recommendation 15

Canada should increase its support to educational and training initiatives in Central Asia, including through more CIDA scholarships. The Government should facilitate visa requirements to that effect, and should encourage additional private-sector and NGO efforts which have an educational and local capacity-building component. Following up the Aga Khan Foundation's suggestions for future cooperation, the Government should also explore participation in initiatives to promote cultural diversity and inter-cultural exchanges.

APPENDIX A

LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
36th Parliament, 2nd Session		
Canadian International Development Agency	2000/04/04	35
Jean Couturier, Country Program Manager, Southern Europe, Caucasus, Central Asia		
Stephen Wallace, Director, Southern Europe, Central Asia and Humanitarian Assistance		
Department of Foreign Affairs and International Trade		
Robert Brooks, Deputy Director, Eastern Europe Division (Belarus, Caucasus, Central Asia, Moldova, Ukraine)		
Ann Collins, Director, Eastern Europe Division		
Jim Wright, Director General, Central, East and South Europe		
Cameco Gold Ltd.	2000/04/11	39
Peter Homeniuk, President		
Caspian Energy Consulting		
Rob Sobhani, President, Professor, Georgetown University, Expert on Caspian and Middle East Persian Gulf Issues		
SNC-LAVALIN Inc.		
Daniel Grabowski, Area Manager		
World Wide Minerals Ltd.		
Paul Carroll, Spokesperson		
Amnesty International (Canada)	2000/04/13	41
Alex Neve, Secretary General		
Canadian Human Rights Foundation		
Ria Holcak, Director, Central and Eastern Europe		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Country Indicators for Foreign Policy Project, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University David Carment, Professor Neil MacFarlane, Professor, Oxford University Patrick Armstrong, Expert in questions related to the region of South Caucasus and Central Asia	2000/05/02	42
Centre for Trade Policy and Law of Carleton University Phil Rourke, Program Director, CIS and Eastern Europe Denis Leclaire, Professor, Saint Mary's University Robert Cutler, Research Fellow, Institute of European and Russian Studies, Carleton University	2000/05/02	43
Aga Khan Foundation of Canada Nazeer Ladhani, Chief Executive Officer	2000/05/04	44
Canadian Society for International Health Chris Rosene, Director, Trans Caucasus Health Information Project		
Mining Watch Canada Joan Kuyek, National Coordinator		
As Individual Bolat Nurgaliyev, Ambassador of the Republic of Kazakhstan to Canada and the United States		

Associations and Individuals	Date	Meeting
37th Parliament, 1st Session		
Department of Foreign Affairs and International Trade	2001/04/26	13
Ann Collins, Director, Eastern Europe Division		
Wendy Gilmour, Deputy Director, Belarus, Caucasus, Central Asia, Moldova, Ukraine (REE)		
Ron Halpin, Director General, Central, East and South Europe Bureau		
<i>Group A: Meetings and visits of sites in Turkey, Azerbaijan, Georgia and Armenia</i>		
ANKARA, TURKEY		
Canadian Embassy (Ankara)	2000/05/07	
Jean-Marc Duval, Ambassador		
Stuart Hughes, Counsellor		
Eric Walsh, Second Secretary		
State Minister, Turkic Republics	2000/05/08	
Abdulhaluk Çay, State Minister		
Ministry of Foreign Affairs, Turkey		
Vefahan Ocak, Deputy Director General, Americas		
Dicle Kipuz, Deputy Director General, Policy Planning		
Hayri Erol, Deputy Director General, Bilateral Economic Affairs		
Unal Cevikoz, Deputy Director General, Caucasus and Central Asia		
Ercument Enc, Head of Department and Under Deputy Director General Bilateral Economic Affairs		
Naci Sairbas, Head of Department and Under Deputy Director General, Energy		
Alphan Solen, Head of Department and Under Deputy Director General, Eastern European Affairs		
Necip Eguz, Head of Department and Under Deputy Director General, European Council and Human Rights		
Ahmet Arda, Head of Department and Under Deputy Director General, Research		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Ates Oktem, Head of Department and Under Deputy Director General, Northeastern Mediterranean Affairs		
Feyha Enc, Head of Department and Under Deputy Director General, Consular Affairs		
Hasan Aygun, Head of Department and Under Deputy Director General, Middle Eastern Affairs		
President	2000/05/08	
H.E. Süleyman Demirel, President, Republic of Turkey		
Turkish Grand National Assembly, Foreign Affairs Commission		
Kamran Inan, Chairman		
Foreign Minister		
Ismail Cem		
ISTANBUL, TURKEY		
Turkish Armenian Business Development Committee	2000/05/09	
Selin Karakas, Committee Coordinator		
Kaan Soyak, Chairman		
Black Sea Economic Cooperation Council		
Ambassador Mustafa Aksin		
Attidal Dogan Group of Companies		
M. Kaan Dogan, Deputy General Manager		
Honorary Consul for Canada		
Banu Kirec Tesal		
Arge Consulting		
Dr. Yilmaz Arguden		
Alarko Holding, Kuruçe Ime premises		
Ishak Alaton		
Üzeyir Garih		
Dr. Oktay Varlier		

Associations and Individuals	Date	Meeting
BAKU, AZERBAIJAN		
Deputy Ministry of Foreign Affairs Araz Azimov, Deputy Minister	2000/05/10	
Department for Europe, USA and Canada Perviz Shahbazov, Deputy Head		
Division for International Organizations Elchin Amirbekov, Head of Division		
Division for International Security Policy (including NATO) Kamil Khasiev, Head of Division		
Ministry of Foreign Affairs Vilayet Guliev, Minister of Foreign Affairs		
Prime Minister Artur Rasi-zade, Prime Minister		
NGO representatives Kim Perlow, Country Director, ISAR/AZERBAIJAN Lutful Kabir, Chief Technical Advisor, UNDP Peter Van Praagh, Director, New Democratic Institute for International Affairs, Azerbaijan Dr. Leila Yunus, Director, Institute for Peace and Democracy Arzu Abdullayeva, Chairwoman, Azerbaijan National Committee Mustafa Ghulam, Resident Representative, UNDP		
State Committee for Refugees Vice Prime Minister Ali Hassanov		
Head of UNHCR office Baku Didier Laye		
Speaker of Parliament M. Aleskerov		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Chairman of Delegation, OSCE Parliamentary Assembly Sattar Safaroy President President Haydar Aliyev Stonepay Ekbkr Sem Ceferpur, President	2000/05/10	
BARDA, AZERBAIJAN		
Chairman of Executive Committee in Barda Elman Allahverdiyev	2000/05/11	
UNHCR and other NGOs Representatives Tomas Merils, Senior Construction Officer, Relief International Brian Coulson, Logistics Officer, Relief International Ulvi Ismail, Senior Field Clerk, United National High Commissioner for Refugees		
TBILISI, GEORGIA		
OSCE Ambassador Jean-Michel Lacombe Ivar Vikki, Deputy Head of OSCE Mission to Georgia Ministry of Foreign Affairs Irakli Menagarishvili, Minister of Foreign Affairs Parliamentary Foreign Affairs Committee Mrs. Nino Burjanadze, Chair Committee on Foreign Relations Givi Shugarov, First Deputy Chairman Chairman of Parliament Zurab Zhvania State Minister Vazha Lortkipanidze	2000/05/12	

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Relations with the World Trade Organization	2000/05/12	
Ioseb Abashidze, Deputy Head of Department Levan Lomidze, Head of Department of Relations with WTO		
Centre for Trade Policy and Law, Carleton University		
Nicolas K. Temnikov, Senior Advisor		
Georgia Green Movement		
Rusudan Simonidze, Executive Director		
W.R. Hines and Associates Inc. International Trade and Economic Consultants		
W. Roy Hines, President		
Shorebank Advisory Services		
Luc Vaillancourt, Country Manager for Loan Development, Caucasus SME Finance Program		
Georgian Young Lawyers' Association		
Tinatin Khidasheli, President		
TSKHINVALI, GEORGIA		
Tskhinvali Region	2000/05/13	
Loudwig Chibirov, Head of Tskhinvali region		
YEREVAN, ARMENIA		
From the Canadian Embassy	2000/05/14	
Rodney Irwin, Ambassador Karen Matthias, Third Secretary		
Honorary Consul		
Artashes Emin		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Representatives of NGOs	2000/05/15	
Dr. Natalie Martirossian, Helsinki Citizens Assembly		
Anahit Bayandur, Helsinki Citizens Assembly		
Avetik Ishkhanyan, Chairman, Armenian Helsinki Committee		
Edward Mouradian, Attorney at Law, International Legal Consulting Inc.		
Larisa Alaverdyan, Executive Director, Armenia, Fund Against Violation of Law		
Levon Nercissian, Sakharov Foundation		
National Assembly		
Achot Khatchatrian, President		
Representatives of International Organizations		
Katica Cekalovic, UN Coordinator, UNDP Resident Representative, Armenia		
Roy S. Reeve, Ambassador, Head of Office, Yerevan Organisation for Security and Co-Operation in Europe		
Lise S. Boudreault, Head of Delegation, International Committee of the Red Cross		
Tom Delaney, USAID		
International Centre for Human Development		
Armen Darbinian		
Minister of Economy and Finance		
Levon Barkhoudarian		
President		
Robert Kocharian		
Armenian Centre for National and International Studies		
Raffi Hovannisian		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Representatives of International Organizations	2000/05/15	
Joseph Courtright, IMF Advisor, Central Bank of the Republic of Armenia		
George Anayiotos, IMF Resident Representative		
Owaise Saadat, World Bank Resident		
Representatives from Embassies to Armenia		
Julian Lyon, Vice-Consul, British Embassy		
Rudolf Berkner, Chargé d'affaires, Embassy of the Federal Republic of Germany		
Michel Legras, Ambassador, Embassy of France		
Panayotis Zografos, Ambassador, Embassy of Greece		
Mark Tauber, Counsellor, Embassy of the United States of America		
Group B: Meetings and visits of sites in Kazakhstan, Uzbekistan and Kyrgyzstan		
KAZAKHSTAN		
From the Canadian Embassy (Almaty)	2000/05/08	
Gerald Skinner, Ambassador		
Andreas R. Weichert, Trade Commissioner		
Terrance Pinell, Naval Attaché		
As Individual		
Askar Duzenov, Consultant Business Development		
Aga Khan Development Network		
Hakim N. Feerasta, Resident Representative		
Centre for Non-Proliferation Studies		
Margarita Sevcik, Office Manager, Programme Co-ordinator		
Hurricane Kumkol Munai JSC		
Bernard Isautier – HHL CEO and President		
Askar Alshinbaev – HHL BoD Member		
Jim Doak – HHL BoD Member		
Robert Kaplan – HHL BoD Member		
Lou MacEachern - HHL BoD Member		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Nurzhan Subkhanderdin - HHL BoD Member	2000/05/08	
MarioThomas – HKM President		
Vladimir Vasilenko – HKM Marketing Director		
Issak Sekeyev – HKM Public Relations Manager		
Nurlan Bizakov –ShNOS BoD Chairman		
European Bank for Reconstruction and Development	2000/05/09	
John Kur, Office of the Executive Director for Canada		
Michael Davey, Director		
Human Rights Group and Rule of Law Conflict Management Centre		
Lada Zimina, Programme Coordinator		
Organisation for Security and Co-operation in Europe		
Ulrich Schöning, Ambassador, Head of OSCE Centre in Almaty		
United Nations Development Programme		
Roy D. Morey, Resident Representative		
Almaty's Business Club		
Glenn Catchpole, Cameco		
Bill Gilliland, Macleod Dixon		
Vladimir Tolochko, Cameco		
UZBEKISTAN		
Uzbek Parliament (Oliy Majlis)	2000/05/10	
Faruha Mukhitdinova, Deputy Speaker		
Sayora Rashidova, Parliamentary Ombudsman for Human Rights		
Erkin Vakhidov, Chairman of the Committee on Inter-Parliamentary Relations		
Aman Alimkjanov, Chief of the Secretariat of Oliy Majlis		
Fayzullo Abdurakhmanov, Chief of the International Department of the Oliy Majlis		
Rustam Kasymov, Member of the Committee on Foreign Relations		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Honorary Consul Alexander Anotonov	2000/05/10	
Uzbek Ministry of Foreign Economic Relations Elyor Ganiev, Minister Rauf Mukhamedov, Deputy Minister Valdimir Radjapov, Deputy Minister		
Uzbek Ministry of Foreign Affairs Abdulaziz Kamilov, Minister Eson Mustafayev, Deputy Minister Rustam Tukhtabayev, Deputy Minister Ismatullo Fayzullayev, Executing Chief of the America's Department Ravshan Nazarkulov, America's Department		
Business Women's Association Takjihon Saidikramova, Chair		
Kazakhstan Centre for Conflict Management Elena Sadovskaya, Director		
Interlegal/Kazakhstan Civil Foundation, Political and Legal Research Sergey Zlotnikov, President		
KRIDI Grenada Kurochknina, Chair		
Uzbekistan's Internews Karim Bahriev, Lawyer		
Women's Crisis Centre "Sabo" Natalya Kurganovskaya, Chair		
United States Agency for International Development (Regional Mission for Central Asia) Jennifer Brick, Democracy Specialist		
Uzbekistan Public Education Centre Natalya Sekret, Director of Public Relations		

Associations and Individuals	Date	Meeting
KAZAKHSTAN		
Parliament of the Republic of Kazakhstan	2000/05/11	
Zhurmahan Tuyakhai, Speaker of the Parliament, Majilis		
Nurbakh T. Rustemov, M.P., Secretary of the Committee on International Affairs, Defence and Security of the Majilis		
Oralbai Abdukarimov, Speaker of the Senate		
Saken S. Seidualiev, Senator, Committee on International Affairs, Defence and Security		
Government of the Republic of Kazakhstan		
Nursultari Nazarbayev, President		
Erlan Idrissov, Foreign Minister		
KYRGYZSTAN		
Government of Kyrgyzstan	2000/05/12	
Askar Akayev, President		
Vladimir Silayev, Deputy Prime Minister		
Parliament of Kyrgyzstan		
Abdygany Erkevayev, Speaker of the Legislative Assembly		
Altay Borubaev, Speaker of the People's Representatives Assembly		
Ministry of Foreign Affairs		
Muratbek Imanaliev, Foreign Minister		
Bureau on Human Rights and the Rule of Law		
Natalia Ablova, Director		
Canadian Bank Note International, Central Asia Ltd.	2000/05/13	
Chris Mueller, General Manager		
Kumtor Cameco Corporation		
Terry V. Rogers, President		
Les Adrian, Vice-President, Environment		

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meeting Nos. 13 and 26*) is tabled.

Respectfully submitted,

Bill Graham, M.P.
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, May 31, 2001
(Meeting No. 26)

The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade met *in camera* at 9:12 a.m. this day, in Room 307, West Block, the Chair, Bill Graham, presiding.

Members of the Committee present: Jean Augustine, Bill Casey, Rick Casson, Bill Graham, John Harvard, Stan Keyes, Francine Lalonde, Diane Marleau, Pat O'Brien, Pierre Paquette, Bernard Patry.

Acting Members present: Mac Harb for Denis Paradis; John Finlay for Colleen Beaumier; Yves Rocheleau for Pierre Paquette; Gurmant Grewal for Monte Solberg; Judy Sgro for Jean Augustine; Raymond Bonin for John Harvard; Walt Lastewka for Bernard Patry.

In attendance: From the Library of Parliament: James Lee; John M. Wright; Peter Berg, Blayne Haggart.

Consideration of Committee reports.

The Committee began consideration of a draft report on the issue of the Quebec Summit and the Free Trade Agreement of the Americas.

It was agreed — That the draft report be adopted on division as the Committee's Fourth Report to the House and that the Chair be instructed to present it to the House.

It was agreed — That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response within 150 days to this report.

The Committee began consideration of a draft report on the issue of Canada's economic relations with Europe.

It was agreed — That the draft report, as amended, be adopted as the Committee's Fifth Report to the House and that the Chair be instructed to present it to the House.

It was agreed — That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response within 150 days to this report.

The Committee began consideration of a draft report on Canada's foreign policy interests in the South Caucasus and Central Asia.

At 11:40 a.m., the sitting was suspended.

At 12:05 p.m., the sitting resumed.

The Committee resumed consideration of a draft report on Canada's foreign policy interests in the South Caucasus and Central Asia.

It was agreed — That pursuant to Standing Order 108(1)(a), the evidence taken by the Committee on Canada's foreign policy interest in the South Caucasus and Central Asia during the last Session of the previous Parliament, be deemed adduced by the Committee in the current session.

It was agreed — That the draft report, as amended, be adopted as the Committee's Sixth Report to the House and that the Chair be instructed to present it to the House.

It was agreed — That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response within 150 days to this report.

At 12:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Danielle Vachon
Clerk of the Committee

Marie Danielle Vachon

La greffière du Comité

À 12 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Il est convenu — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

changements jugés nécessaires, sans en altérer le fond.

Il est convenu — Que le président soit autorisé à apporter à la forme du rapport les

donné au président de présenter ce rapport à la Chambre.

Il est convenu — Que l'ébauche du rapport, dans sa forme modifiée, soit adoptée en tant que Sixième rapport du Comité à la Chambre des communes et que ordre soit

session.

Caucase et en Asie centrale, soient réputés avoir été fournis pendant la présente législature relativement aux intérêts de la politique étrangère du Canada dans le Sud du témoignages entendus par le Comité pendant la dernière session de la précédente

Il est convenu — Que, conformément à l'article 108(1)a) du Règlement, les Le Comité reprend l'étude de l'ébauche du rapport sur les objectifs en matière de politique étrangère sur le Caucase du sud et l'Asie centrale.

À 12 h 05, la séance reprend.

À 11 h 40, la séance est suspendue.

politique étrangère dans le Caucase et en Asie centrale.

Le Comité entreprend l'étude de l'ébauche du rapport sur les objectifs en matière de

gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

Il est convenu — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (*réunions* n^{os} 13 et 26) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Bill Graham

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

KIRGHIZISTAN

2000/05/12

Gouvernement du Kirghizistan

Askar Akayev, président

Vladimir Silayev, vice-premier ministre

2000/05/12

Parlement du Kirghizistan

Abdygany Erkevayev, Président de l'Assemblée législative

Altay Borubaev, Président de l'Assemblée populaire des représentants

Ministère des Affaires étrangères

Muratbek Imanaliev, ministre des Affaires étrangères

Bureau des droits de la personne et de la primauté du droit

Natalia Ablova, directrice

2000/05/13

Compagnie internationale canadienne des billets de banque, Asie centrale

Chris Mueller, directeur général

Kumtor Cameco Corporation

Terry V. Rogers, président

Les Adrian, vice-président, Environnement

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

2000/05/10

Association des femmes d'affaires

Takjihon Saidikramova, présidente

Centre de gestion des conflits du Kazakhstan

Elena Sadovskaya, directrice

Fondation civile du Kazakhstan/Interjuridique,
Recherche politique et juridique

Sergey Zlotnikov, président

KRIDI

Grenada Kurochknina, président

Internews d'Ouzbékistan

Karim Bahriev, avocat

Centre d'hebergement pour les femmes « Sabo »

Natalya Kurganovskaya, présidente

Agence américaine pour le développement international
(Mission régionale pour l'Asie centrale)

Jennifer Brick, spécialiste des questions de démocratie

Centre d'éducation publique d'Ouzbékistan

Natalya Sekret, directrice des relations publiques

KAZAKHSTAN

Parlement de la République de Kazakhstan

2000/05/11

Zhurmahan Tuyakhai, Président du Parlement, Majilis

Nurbakh T. Rustemov, député, Secrétaire du Comité des

affaires internationales de la défense et de la

sécurité des Majilis

Oralbai Abdukarimov, Président du Sénat

Saken S. Seidualiev, sénateur, Comité des affaires
internationales de la défense et de la sécurité

Gouvernement de la République du Kazakhstan

Nursultan Nazarbayev, président

Erlan Idrissov, ministre des Affaires étrangères

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

Business Club d'Almaty 2000/05/09

Glenn Catchpole, Cameco

Bill Gilliland, Macleod Dixon

Vladimir Tolochko, Cameco

OUZBÉKISTAN

Parlement ouzbèque (Oliy Majlis) 2000/05/10

Faruha Mukhitidinova, vice-président

Sayora Rashidova, ombudsman du Parlement pour les droits de la personne

Erkin Vakhidov, président du Comité des relations interparlementaires

Aman Alimkjanov, chef du Secrétariat de Oliy Majlis

Fayzullo Abdurakhmanov, chef du département international de Oliy Majlis

Rustam Kasymov, membre du Comité des relations étrangères

Consulat honoraire canadien

Alexander Anotonov, consul honoraire du Canada en Ouzbékistan

Ministère ouzbèque des Relations économiques étrangères

Elyor Ganiev, ministre

Rauf Mukhamedov, sous-ministre

Vladimir Radjapov, sous-ministre

Ministère des Affaires étrangères de l'Ouzbékistan

Abdulaziz Kamilov, ministre

Eson Mustafayev, sous-ministre

Rustam Tukhtabayev, sous-ministre

Ismatillo Fayzullayev, chef d'exécution du secteur des Amériques

Ravshan Nazarkulov, Secteur des Amériques

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

Du Réseau de développement Aga Khan

2000/05/08

Hakim N. Feerasta, représentant local

Centre for Non-Proliferation Studies

Margarita Sevcik, directrice du bureau, coordonnatrice de programme

Hurricane Kumkol Munai JSC

Bernard Isautier, président-directeur général

Askar Alshinbaev, membre du conseil

Jim Doak, membre du conseil

Robert Kaplan, membre du conseil

Lou MacEachern, membre du conseil

Nurhan Subkhanderdin, membre du conseil

Mario Thomas, président

Vladimir Vasilenko, directeur du marketing

Issak Sekeyev, directeur des relations publiques

Nurlan Bizakov, président du conseil d'administration

Banque européenne pour la reconstruction et le développement

2000/05/09

John Kur, Bureau du directeur exécutif pour le Canada

Michael Davey, directeur

Groupe des droits de la personne et du Centre de gestion des conflits pour la primauté du droit

Lada Zimina, coordonnatrice de programme

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Ulrich Schöning, ambassadeur, chef du Centre de l'OSCE à Almaty

Programme de développement des Nations Unies

Roy D. Morey, représentant local

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

Président

Robert Kocharian

Centre arménien pour les études nationales et internationales

Raffi Hovannisian

Représentants d'organisations internationales

Joseph Courtright, conseiller du FMI, Banque centrale de la République d'Arménie

George Anayiotos, représentant résident du FMI

Owaise Saadat, représentant résident de la Banque mondiale

Représentants d'ambassade en Arménie

Julian Lyon, vice-consul, ambassade de Grande-Bretagne

Rudolf Berkner, chargé d'affaires, République fédérale d'Allemagne

Michel Legras, ambassadeur de France

Panayotis Zografos, ambassadeur de Grèce

Mark Tauber, conseiller, Ambassade des États-Unis d'Amérique

Groupe B: *Réunions et visites de sites en Kazakhstan, Ouzbékistan and Kirghizistan*

KAZAKHSTAN

Ambassade canadienne (Almaty)

2000/05/08

Gerald Skinner, ambassadeur

Andreas R. Weichert, délégué commercial

Terrance Pinell, attaché de la marine

A titre personnel

Askar Duzenov, consultant, Expansion des affaires

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

EREVAN, ARMÉNIE

Ambassade du Canada

Rodney Irwin, ambassadeur

Karen Mathias, troisième secrétaire

Consul honoraire

Artashes Emin

Représentants d'ONG

Dr. Natalie Martrossian, Assemblée des citoyens de Helsinki

Anahit Bayandur, Assemblée des citoyens de Helsinki
Avetik Ishkhanyan, président du Comité arménien de Helsinki

Edward Mouradian, avocat, « International Legal Consulting Inc. »

Larisa Alaverdyan, directeur exécutif, Arménie, Fonds contre la violation du droit

Levon Nercissian, Fondation Sakharov

Assemblée nationale

Ashot Khatchatrian, président

Représentants d'organisations internationales

Katica Cekalovic, coordonnatrice de l'ONU, représentante résidente du PNUD en Arménie

Roy S. Reeve, ambassadeur, chef du bureau, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe à Erevan

Lise S. Boudreault, chef de délégation, Comité international de la Croix-Rouge

Tom Delaney, USAID

Centre international pour le développement humain
Armen Darbinian

Ministre de l'Economie et des Finance

Levon Barkhoudarian

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

Comité parlementaire des affaires étrangères

2000/05/12

Mrs. Nino Burjanadze, présidente du comité

Comité des relations étrangères

Givi Shugarov, premier vice-président

Président du Parlement

Zurab Zhvania

Ministre d'Etat

Vazha Lortkipanidze

Ministère des relations avec l'OMC

Ioseb Abashidze, sous-directeur des relations avec

l'OMC

Levan Lomidze, chef de service des relations avec

l'OMC

Centre pour la politique et le droit commercial

Nicolas K. Temnikov, conseiller principal

Mouvement vert de la Géorgie

Rusudan Simonidze, directeur exécutif

W.R. Hines and Associates Inc., Experts-conseils en

économie et en commerce international

W. Roy Hines, président

Shorebank Advisory Services

Luc Vaillancourt, chef du développement des prêts dans

ce pays, Programme de financement des PME du

Caucase

Association des jeunes avocats de la Géorgie

Tinatin Khidasheli, président

TSKHINVALI, GEORGIE

Région de Tskhinvali

Loudwig Chibirov, chef de la région de Tskhinvali

2000/05/13

2000/05/10

Vice-premier ministre Ali Hassanov

Chef du bureau de HCR à Bakou

Didier Laye

Président du Parlement

M. Aleskerov

Président de la délégation, Assemblée parlementaire de l'OSCE

Sattar Safarov

Président

President Haydar Aliyev

Stonepay

Ekbkr Sem Ceferpur, président

BARDA, AZERBAÏDJAN

Président du comité exécutif à Barda

2000/05/11

Elman Allahverdiyev

Représentants du HCR et autres ONG

Tomas Merlis, responsable de la construction, Relief International

Brian Coulson, responsable de la logistique, « Relief International »

Ulvi Ismail, commis principal sur le terrain, Haut-commissariat aux réfugiés

TBILISI, GÉORGIE

OSCE

Ambassadeur Jean-Michel Lacombe

Ivar Vikki, sous-chef de la mission de l'OSCE en Géorgie

Ministère des Affaires étrangères

Irakli Menagariashvili, ministre des Affaires étrangères

2000/05/09

Alarko Holding, Kuruge lme

Ishak Alaton

Üzeyir Garlı

Dr. Oktay Varlıer

BAKOU, AZERBAİDJAN

Sous-ministre des Affaires étrangères

2000/05/10

Araz Azimov, sous-ministre

Ministère de l'Europe, des États-Unis et du Canada

Perviz Shahbazov, sous-ministre

Division des organisations internationales

Eichin Amirbekov, chef de la division

Division de la politique de sécurité internationale (y compris l'OTAN)

Kamil Khasiev, Head of Division

Ministère des Affaires étrangères

Vilayet Guliev, ministre des Affaires étrangères

Chancellerie d'État

Artur Rasi-zade, premier ministre

Représentants d'ONG

Kim Perlow, directeur de pays, ISAR/ AZERBAİDJAN

Lutful Kabir, conseiller technique en chef, PNUD

Peter Van Praagh, directeur,

Nouvel institut démocratique pour les affaires

internationales, Azerbaïdjan

Leila Yunus, directrice, Institut pour la paix et la

démocratie

Arzu Abdullayeva, présidente, Comité national de

Azerbaïdjan

Mustafa Ghulam, représentant résident du PNUD

Ahmet Arda, chef de service et sous-directeur général
 adjoint, Recherche
 Ates Oktm, chef de service et sous-directeur adjoint,
 Affaires de la Méditerranée du Nord-Est
 Feyha Enc, chef de service et sous-directeur général
 adjoint, Affaires consulaires
 Hasan Aygun, chef de service et sous-directeur général
 adjoint, Affaires du Moyen-Orient

Président 2000/05/08

Son Excellence Süleyman Demirel, président de la
 République de Turquie

**Grande assemblée nationale turque, Commission des
 affaires étrangères**

Kamran Inan, président

Ministre des Affaires étrangères

İsmail Cem

ISTANBUL, TURQUIE

**Comité de développement du commerce entre la
 Turquie et l'Arménie**

Selin Karakas, coordonnateur du comité
 Kaan Soyak, président

Conseil de coopération économique de la mer Noire

Ambassadeur Mustafa Aksin

Groupe de sociétés Attidal Dogan

M. Kaan Dogan, directeur général adjoint

Consul honoraire pour le Canada

Banu Kirec Tesal

Arge Consulting

Dr. Yilmaz Arguden

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

37^e Législature, 1^{re} Session

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
2001/04/26
13

Ann Collins, directrice, Direction de l'Europe de l'Est
Wendy Gilmour, directeur adjoint, Bélarus, Caucase, Asie centrale, Moldovie, Ukraine (REE)
Ron Halpin, directeur général, Europe centrale, de l'Est et du Sud

Groupe A: Réunions et visites en Turquie, Azerbaïdjan, Géorgie et Arménie ANKARA, TURKEY

Ambassade canadienne (Ankara)
Jean-Marc Duval, ambassadeur
Stuart Hughes, conseiller
Eric Walsh, deuxième secrétaire
2000/05/07

Ministre d'État, République turque
Abdulhaluk Gay, ministre d'État
2000/05/08

Ministre des Affaires étrangères, Turquie
Vefahan Ocak, directeur général adjoint, Amériques
Dicle Kipuz, directrice générale adjointe, Planification des politiques
Hayri EroI, directeur général adjoint, Affaires économiques bilatérales
Unal Cevikoz, directeur général adjoint, Caucase et Asie centrale

Ercument Enc, chef de service et sous-directeur adjoint, Affaires économiques bilatérales

Naci Sairbas, chef de service et sous-directeur général adjoint, Énergie

Alphan Solen, chef de service et sous-directeur général adjoint, Affaires de l'Europe de l'Est

Necip Eguz, chef de service et sous-directeur général adjoint, Conseil européen et droits de la personne

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

41 Fondation canadienne des droits de la personne 2001/04/13

42 « Country Indicators for Foreign Policy Project, Norman Paterson School of International Affairs », Université Carleton 2000/05/02

David Carment, professeur
Neil MacFarlane, professeur, Université Oxford
Patrick Armstrong, expert dans les questions concernant le Sud du Caucase et l'Asie centrale

43 Centre des politiques de commerce et de droit de l'Université Carleton 2000/05/02

Phil Rourke, directeur de programme, CIS et Europe de l'Est
Denis Leclaire, professeur, Université Saint Mary's
Robert Cutler, agrégé de recherche, « Institute of European and Russian Studies », Université Carleton

44 Fondation Aga Khan du Canada 2000/05/04

La société canadienne de santé internationale
Chris Roseene, directrice, Projet d'information sur la santé de la région transcaucasie

Mines Alerie
Joan Kuyek, coordonnatrice nationale

À titre personnel
Bolat Nurgaliyev, ambassadeur de la République du Kazakhstan au Canada et aux États-Unis

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

36^e Législature, 2^e Session

Agence canadienne de développement international 2000/04/04 35

Jean Couturier, gestionnaire de programme, Europe du sud, Caucases, Asie centrale
 Stephen Wallace, directeur, Europe du sud, Asie centrale et de l'aide humanitaire

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Robert Brooks, directeur adjoint, Direction de l'Europe de l'Est (Asie centrale, Bélarus, Caucase, Moldovie, Ukraine)

Ann Collins, directrice, Direction de l'Europe de l'Est

Jim Wright, directeur général, Division de l'Europe centrale, est et sud

« Cameco Gold Ltée »

Peter Homeniuk, président

« Caspian Energy Consulting »

Rob Sobhani, président, professeur à l'Université Georgetown, expert des questions relatives aux régions de la mer Caspienne, du Moyen-Orient et du Golfe persique

Groupe SNC-LAVALIN Inc.

Daniel Grabowski, gestionnaire régional

« World Wide Minerals Ltd. »

Paul Carroll, porte-parole

Amnestie internationale (Canada)

2000/04/13 41
 Alex Neve, secrétaire général

la coopération technique dans des domaines qui présentent le plus de potentiel pour bâtir des partenariats durables et encourager le développement du secteur privé.

Recommandation 14

Le Canada devrait accroître son soutien au contrôle du respect des droits de la personne et des activités d'éducation et de formation en droits de la personne en Asie centrale au moyen de partenariats avec des organisations non gouvernementales locales crédibles. Il devrait profiter des tribunes de la diplomatie bilatérale et multilatérale chaque fois que c'est possible pour soulever des préoccupations au sujet de violations flagrantes des droits et insister pour que les gouvernements de la région honorent les obligations qu'ils ont contractées avec l'OSCE et avec l'ONU en matière de droits de la personne. Le gouvernement du Canada devrait fournir par l'entremise de l'ACDI une aide à la démocratisation et au bon gouvernement, notamment pour renforcer les institutions parlementaires en suivant une approche propre à la région qui tient pleinement compte des enseignements de l'expérience des donateurs, et en veillant plus particulièrement à ce que les partenariats locaux soient fondés sur un engagement authentique à l'égard des réformes démocratiques.

Recommandation 15

Le Canada devrait accroître son soutien des initiatives d'éducation et de formation en Asie centrale, notamment en augmentant le nombre de bourses de l'ACDI. Le gouvernement devrait faciliter la délivrance des visas à cet effet et encourager le secteur privé et les ONG à faire des efforts supplémentaires qui ont une composante d'éducation et de renforcement des capacités locales. Suivant les propositions de la Fondation Aga Khan sur la coopération future, le gouvernement devrait aussi envisager de participer à des initiatives pour promouvoir la diversité culturelle et les échanges interculturels.

activités comme des programmes d'éducation et de formation qui, à long terme, peuvent avoir des retombées concrètes.

Recommandation 10

Le Canada devrait continuer à étendre et à diversifier ses relations bilatérales avec le Kirghizistan d'une manière qui encourage fortement les réformes et offre un soutien aux vrais efforts de démocratisation. Il faudrait aussi envisager d'accroître la coopération technique dans des domaines comme la gestion des ressources en eau et la prévention des conflits, où il existe un besoin avéré et où le Canada possède des compétences.

Recommandation 11

Le gouvernement devrait collaborer avec les partenaires canadiens, kirghizes et multilatéraux dans le projet minier de Kumtor pour s'assurer que toutes les préoccupations raisonnables du public concernant l'exploitation et l'impact environnemental soient abordées de manière ouverte et transparente. En ce qui concerne plus particulièrement la participation de la SFE, les circonstances ayant entouré l'évaluation d'impact environnemental pourraient être renvoyées au bureau du Commissaire à l'environnement et au développement durable pour qu'il dise si, à son avis, d'autres mesures s'imposent, sur la base d'un examen de tous les faits pertinents.

Recommandation 12

Le Canada devrait appuyer vigoureusement les initiatives de contrôle et de non-prolifération des armes, y compris l'établissement d'une zone d'armes en matière de sécurité, dont la sécurité environnementale, dans un cadre multilatéral, notamment par l'entremise de l'OSCE, et voir s'il serait utile de créer d'autres cadres de coopération régionale. Dans son approche globale de la sécurité humaine, il devrait cibler son aide vers le développement de la société civile, qui favorise la tolérance ethnique et religieuse, le règlement des conflits et l'édification de la paix.

Recommandation 13

Les politiques d'aide économique multilatérale et bilatérale du Canada à l'égard de l'Asie centrale devraient lier clairement et fermement le niveau du soutien officiel à des progrès notables dans les réformes économiques et politiques. En outre, le gouvernement devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les entreprises canadiennes actives dans la région respectent des normes élevées en adoptant un comportement socialement et écologiquement responsable. La politique canadienne devrait viser à diversifier les relations économiques, à étendre

Recommandation 6

Le Canada devrait appuyer l'application ferme du principe de la conditionnalité de la réforme politique dans ses relations bilatérales et multilatérales avec les pays de l'Asie centrale, notamment dans le cas du Turkménistan. Avant d'établir des contacts plus poussés avec ce pays, il faudrait attendre la preuve d'une amélioration notable de la situation politique.

Recommandation 7

Le Canada devrait continuer d'appuyer fermement le travail du réseau de développement Aga Khan, notamment pour ses projets au Tadjikistan. Le gouvernement devrait observer l'évolution de la situation de ce pays afin de favoriser d'autres possibilités de collaboration avec des organisations non gouvernementales comme la Fondation Aga Khan.

Recommandation 8

Le Canada doit répondre favorablement à la volonté du Kazakhstan d'approfondir les relations bilatérales tout en appliquant un programme politique qui affirme avec fermeté les valeurs et les intérêts canadiens, notamment dans les domaines suivants :

- améliorations dans le climat global de l'investissement qui dépendent de réformes dans le droit et l'administration publique et le respect de normes élevées de transparence et de responsabilité des sociétés;
- investissements dans des programmes d'éducation et de formation dans des domaines où le Canada possède des atouts;
- soutien pour la mise en place d'institutions démocratiques, les droits de la personne et les activités d'édification de la paix;
- coopération avec les initiatives de non-prolifération des armes nucléaires.

Le Comité estime par ailleurs qu'une visite au Canada du Président Nazarbayev serait une excellente occasion de promouvoir les intérêts et les valeurs du Canada. Cette visite devrait toutefois être précédée de mesures concrètes prises par le gouvernement du Kazakhstan pour résoudre les affaires du genre de celle mentionnée plus haut.

Recommandation 9

Le gouvernement devrait étudier la possibilité d'établir une présence diplomatique permanente à Tachkent. Cependant, la politique canadienne doit conserver une attitude prudente et critique à l'égard du régime actuel, mettant l'accent sur les occasions de favoriser les réformes qui vont dans le sens de la démocratie et des droits de la personne, l'élaboration d'une structure juridique et financière propice à l'investissement privé et des

Recommandation 3

Le Comité recommande que, dans le contexte de la révision de sa politique à l'égard du Caucase méridional, le gouvernement du Canada envisage d'appuyer davantage les activités de l'OSCE de même que des mesures propres à instituer un climat favorable au règlement des conflits et à l'investissement étranger par le développement des institutions démocratiques et par la lutte contre la corruption dans les pays concernés. Pour ce qui est du Haut-Karabakh, le gouvernement du Canada devrait tirer parti de toutes les possibilités qu'offrent les relations bilatérales et les institutions multilatérales pour chercher un règlement au conflit.

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada ouvre une ambassade en Géorgie qui serait chargée des relations du Canada avec les trois républiques du Caucase méridional. Le gouvernement du Canada devrait aussi être prêt à envisager l'ouverture d'ambassades en Azerbaïdjan et en Arménie dans l'éventualité d'un règlement du conflit du Haut-Karabakh et d'un accroissement de la coopération au niveau régional.

Recommandation 4

Le Canada devrait renforcer sa représentation diplomatique en Asie centrale en accordant des ressources supplémentaires à l'ambassade d'Almaty et en ouvrant une mission dans au moins un autre pays; l'Ouzbékistan est probablement le premier choix qui s'impose, puisqu'on y retrouve plus de 40 p. 100 de la population de la région. Le gouvernement devrait veiller à ce que l'administration centrale du MAECI et celle de l'ACDI aient des ressources suffisantes en place pour suivre l'évolution de la situation dans la région et gérer un programme amélioré d'activités canadiennes dans la région.

Recommandation 5

Le Canada devrait faire porter l'élaboration de sa politique et de ses programmes surtout sur le renforcement des relations avec l'Asie centrale dans les secteurs prioritaires suivants :

- la stabilité régionale et la consolidation de la paix;
- les relations économiques au sens large et à long terme et le développement durable;
- les réformes de démocratisation, les droits de la personne et le soutien de la société civile;
- les ressources humaines, l'éducation et la culture.

Recommandation 1

Compte tenu de l'importance pour la politique étrangère canadienne des républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale, le Comité recommande que le gouvernement du Canada conglobe, prépare et publie un énoncé de politique dans lequel il annoncera une augmentation considérable de la présence canadienne dans ces pays. Comme il est indiqué ci-dessus, une telle politique doit se caractériser par une perspective à long terme et :

- prévoir dès à présent une augmentation considérable du nombre de diplomates et du personnel canadiens postés dans ces régions, ainsi qu'une intensification de l'appui à partir d'Ottawa;
- attacher une plus grande importance à l'appui dans le domaine éducatif, notamment en ce qui concerne les droits de la personne, et prévoir une hausse du nombre de bourses canadiennes destinées aux étudiants de ces régions;
- reconnaître l'importance de la primauté du droit et des mesures particulières visant à combattre la corruption;
- voir dans l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) le principal moyen de promouvoir la sécurité et le développement démocratique dans ces régions, notamment;
- prévoir la rationalisation de la délivrance des visas destinés aux étudiants de ces régions;
- augmenter l'aide à ces régions, comme il est indiqué plus loin;

• prévoir des visites de travail dans ces régions par le ministre des Affaires étrangères, de manière à démontrer le nouvel intérêt du Canada pour ces régions et à contribuer à l'élaboration d'une politique canadienne actualisée.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada invite le Centre parlementaire à présenter un projet de programme de formation et de recherche sur la question de la « diplomatie parlementaire » et des institutions interparlementaires — dont l'importance est croissante —, en s'attachant tout particulièrement à leur éventuelle application dans les républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale, sans s'y limiter toutefois. Le Comité recommande également que le gouvernement du Canada appuie l'approfondissement du projet de *Country Indicators for Foreign Policy* (CIFP) de l'Université Carleton.

apport culturel actuel sur la scène mondiale, essentiellement dans les domaines de la musique sacrée et profane¹⁹⁵ ».

En somme, à l'aube d'une deuxième décennie d'indépendance et de transition après l'ère soviétique, le moment est bien choisi pour prendre acte du fait que le Canada n'a eu jusqu'à maintenant qu'une présence limitée dans la région et que sa politique doit s'étendre à un plus large horizon. Les défis que l'Asie centrale doit relever sont considérables, mais il y a des possibilités tout aussi considérables à explorer, non seulement dans l'exploitation des ressources minières et énergétiques, mais aussi dans la protection de l'environnement, la promotion d'un pluralisme pacifique et de sociétés civiles démocratiques, en soutenant le développement humain et culturel global. À cet égard, le message plein d'espoir que M. Ladhani a laissé au Comité constitue une fort belle conclusion au présent rapport :

La participation canadienne à cet effort permettrait de faire de ce programme un des nouveaux et importants piliers de la culture à venir de la région. En effet, dans le monde d'aujourd'hui, il n'est plus possible d'ignorer l'importance et le besoin qui se fait sentir d'une diplomatie orientée sur la promotion culturelle. Aider les populations de l'Asie centrale à comprendre le dynamisme de leur diversité culturelle et à amarrer ce concept aux efforts nationaux dans le domaine de l'éducation et des arts permettra de promouvoir l'harmonie au sein des ensembles ethniques tout en contribuant à la création d'une démocratie multiculturelle.

En conclusion, le Canada a la possibilité de jouer un rôle actif dans la promotion de cette démocratie multiculturelle, condition sine qua non d'un développement harmonieux — politique, économique et social — de ces républiques d'Asie centrale. On en retirera des possibilités accrues d'investissement et cela profitera aux intérêts de la politique étrangère canadienne dans la région¹⁹⁶.

Recommandation 15

Le Canada devrait accroître son soutien des initiatives d'éducation et de bourses de l'ACDI. Le gouvernement devrait faciliter la délivrance des visas à cet effet et encourager le secteur privé et les ONG à faire des efforts supplémentaires qui ont une composante d'éducation et de renforcement des capacités locales. Suivant les propositions de la Fondation Aga Khan sur la coopération future, le gouvernement devrait aussi envisager de participer à des initiatives pour promouvoir la diversité culturelle et les échanges interculturels.

¹⁹⁵ *Témoignages*, 4 mai 2000, 1035.
¹⁹⁶ *Ibid.*

Il y a un certain nombre de domaines où des activités d'éducation et de formation axées sur l'administration publique, le secteur privé et le développement de la société civile pourraient être renforcées dans le cadre de la politique canadienne. Dans la section précédente, nous avons parlé de l'éducation en droits de la personne à divers niveaux et du soutien des médias indépendants. Plus haut, nous avons signalé l'ouverture du Caspian Training Centre du Southern Alberta Institute of Technology (SAIT), ouverture qui a coïncidé avec la visite des membres du Comité à Almaty. Le centre est axé sur les besoins des industries de l'énergie du Kazakhstan et transfère l'expertise du Canada. Le but visé est que le centre finisse par se financer et être dirigé par des gens de la région. Nous sommes d'accord sur les propos que les porte-parole du SAIT, Ron Talbot et Ed Evancio, ont tenus lors d'une réunion d'une table ronde de gens d'affaires du Canada à Almaty : les projets doivent être conçus pour être « durables pour les peuples des pays où nous travaillons ».

De l'avis du Comité, il devrait y avoir davantage de projets semblables qui permettent d'établir des liens concrets par des réseaux d'éducation et de formation. Le soutien du gouvernement est essentiel. ACDI mis à part, Robert Cutler a aussi évoqué des possibilités de participation du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) dans la protection de l'environnement de la région, la mise en valeur des ressources énergétiques, l'édification de la paix et les activités de prévention des conflits. Nous encourageons également les entreprises canadiennes à tenir compte du facteur humain dans le contexte centre-asiatique et plus précisément à maximiser les retombées en perfectionnement des ressources humaines des investissements qu'elles font dans la région.

Il y a beaucoup de place pour les contributions du Canada favorisant ce que Nazeer Ladhani, de la Fondation Aga Khan, a appelé la « démocratie multiculturelle ». À propos du soutien pour la réorientation et le perfectionnement des ressources humaines, il a fait observer : « Il faut de toute urgence développer de nouvelles aptitudes linguistiques et former la main-d'œuvre en fonction de son environnement afin de l'adapter à la nouvelle économie mondiale, à défaut de quoi des millions de citoyens d'Asie centrale, en particulier les jeunes, s'exposent au chômage, ce qui ne peut qu'accroître les risques de troubles sociaux ». Il a encouragé le Canada à s'engager plus à fond dans des initiatives d'éducation, par exemple la mise sur pied d'une université de l'Asie centrale, la réforme et l'amélioration des services de santé et d'éducation — domaine où les compétences canadiennes sont largement reconnues —, et, ce qui n'est pas le moins important, le riche patrimoine culturel de la région « qu'il s'agit d'apprendre à connaître et de promouvoir ». À propos de ce dernier élément, il a parlé d'un projet de la Fondation Aga Khan pour l'Asie centrale portant sur les humanités de la culture, projet qui « s'appuie sur la notion de pluralisme culturel et l'établissement d'orientation pour la promotion et le renforcement du pluralisme culturel et l'établissement des fondements d'une société civile », et d'un projet connexe sur la route de la Soie, « effort international visant à promouvoir l'évocation du passé de cette région, et son

l'Eurasia Foundation. Il comporte deux volets essentiellement. Le premier vise à amener des jeunes gens prometteurs dans des universités américaines; le deuxième consiste à appuyer le développement d'établissements d'enseignement quasi modernes dans la région elle-même. Cela ne coûte pas beaucoup d'argent et permet d'instaurer le fondement culturel du changement¹⁹¹.

Selon Denis Leclaire, de St. Mary's University, le Canada est lui aussi bien placé pour faire la même chose :

Les universités canadiennes, grandes et petites, peuvent jouer un rôle important dans le processus de transformation que vivent les pays de l'ex-Union soviétique. Les universités canadiennes ont les compétences requises sur les plans géographique et sectoriel [...] et peuvent servir d'agents de changement pour créer les moyens et changer les attitudes et les stratégies existantes dans de nombreux pays d'Asie centrale. Les universités canadiennes font du bon travail de renforcement des capacités à l'étranger, et [...], pour créer de nouvelles attitudes, il faut renforcer les capacités dans les secteurs comme la formation en gestion, la gouvernance, l'égalité des sexes et l'environnement...¹⁹²

Il a été fait allusion plus tôt à un projet précis qui portait sur des étudiants en gestion d'Ouzbékistan. St. Mary's University a réalisé ce projet avec le Bureau canadien de l'éducation internationale, avec l'aide de l'ACDI. Patrick Armstrong a également préconisé une augmentation des bourses offertes par l'ACDI : « Je suis pour l'intervention auprès des gens, à petite échelle. [...] Il faut investir dans l'avenir et [...] ce sont les jeunes qui représentent l'avenir. Faites-les venir au Canada pour leur donner une éducation utile¹⁹³ ». La coopération en éducation a été expressément mentionnée comme une grande priorité, au cours d'une réunion des membres du Comité avec le ministre des Affaires étrangères de l'Ouzbékistan, Abdulaziz Kamilov, qui a dit qu'un autre groupe de 25 personnes devait partir au Canada pour un programme d'études. Il a décrit cette activité comme « la clé du développement des relations bilatérales ». Cependant, comme M. Leclaire l'a signalé, on éprouve des difficultés considérables pour obtenir les visas des étudiants, difficultés d'autant plus grandes que le Canada n'a pas de présence diplomatique sur place. Loin de faciliter les choses, on les complique. Il a fait remarquer : « Il est beaucoup plus difficile d'obtenir un visa pour le Canada, qu'il s'agisse d'un visa de visiteur ou d'un permis de séjour pour étudiant, que pour les États-Unis ou pour l'Europe¹⁹⁴ ». À notre avis, le gouvernement devrait s'occuper de ce problème sans tarder.

-
- 191 *Témoignages*, 2 mai 2000, 1100.
 192 *Témoignages*, 2 mai 2000, 1550.
 193 *Témoignages*, 2 mai 2000, 1105.
 194 *Témoignages*, 2 mai 2000, 1600.

L'OSCE et du FMI lui offre d'innombrables possibilités d'exercer une influence au niveau multilatéral. Malheureusement, notre influence bilatérale est limitée par le faible niveau de représentation diplomatique dans la région. Néanmoins, quand la possibilité existe, il faudrait que les diplomates canadiens exhortent les gouvernements de la région à prendre des mesures concrètes en vue d'abolir les restrictions sur la liberté d'association et d'expression et en vue d'améliorer le respect des droits de la personne¹⁹⁰.

Recommandation 14

Le Canada devrait accroître son soutien au contrôle du respect des droits de la personne et des activités d'éducation et de formation en droits de la personne en Asie centrale au moyen de partenariats avec des organisations non gouvernementales locales crédibles. Il devrait profiter des tribunes de la diplomatie bilatérale et multilatérale chaque fois que c'est possible pour soulever des préoccupations au sujet de violations flagrantes des droits et insister pour que les gouvernements de la région honorent les obligations qu'ils ont contractées avec l'OSCE et avec l'ONU en matière de droits de la personne. Le gouvernement du Canada devrait fournir par l'entremise de l'ACDI une aide à la démocratisation et au bon gouvernement, notamment pour renforcer les institutions parlementaires en suivant une approche propre à la région qui tient pleinement compte des enseignements de l'expérience des donateurs, et en veillant plus particulièrement à ce que les partenariats locaux soient fondés sur un engagement authentique à l'égard des réformes démocratiques.

Coopération en éducation, coopération culturelle et formes futures de coopération

Un thème qui est revenu de façon répétée au cours des audiences du Comité et des discussions qu'il a eues dans la région est la nécessité d'élargir les relations selon des modalités qui tiennent compte de la dimension humaine. C'est peut-être une évidence que de dire que l'avvenir de l'Asie centrale dépend de ses jeunes, de la première génération de l'ère de transition, mais nous estimons que l'investissement dans les ressources humaines, les contacts et les échanges interculturels sont parmi les initiatives les plus prometteuses pour bâtir des relations mutuellement avantageuses à long terme.

L'éducation est évidemment un élément clé dans une approche progressiste de la coopération internationale qui est centrée sur l'humain. M. MacFarlane a fait remarquer :

Qu'est-ce que cela signifie que d'appuyer la société de bas en haut? Que signifie créer une capacité? Que voulons-nous dire par éducation? [...] De mon point de vue, l'élément le plus réussi du programme d'aide américaine dans la région est dirigé par

développement démocratique, notamment au moyen des échanges parlementaires et des contacts interparlementaires, comme M. Cutler l'a souligné dans son témoignage.

Comme on l'a dit dans la Partie I, Mme Holcak, de la Fondation canadienne des droits de la personne, a donné son appui à la mise sur pied d'institutions et aux réformes de l'administration publique — y compris la formation en droits de la personne pour les fonctionnaires de l'État, la police, les gardiens de prison et les forces de sécurité —, mais elle a ajouté une importante mise en garde qu'il vaut la peine de répéter :

Il faudra donner notre appui pour renforcer le fonctionnement démocratique des parlements, l'indépendance de l'appareil judiciaire et l'établissement d'institutions indépendantes et efficaces sur le plan des droits de la personne. Étant donné l'expérience particulière du Canada dans ce domaine, il serait logique qu'il appuie la création de bureaux d'ombudsman indépendants dans la région.

Toutefois, il ne suffit pas de conforter les institutions. Quels que soient les efforts qu'il sont investis dans les assemblées législatives, dans l'appareil judiciaire ou dans des institutions des droits de la personne, ces énergies seront gaspillées à moins que l'on ne consacre des efforts analogues à l'émergence d'une société civile dynamique et capable de mobiliser la population en vue de protéger ses propres intérêts¹⁸⁸.

Elle a parlé à ce propos du renforcement des capacités de la société civile, notamment par des médias indépendants, pour contrôler les résultats en matière de droits de la personne et réclamer réparation pour les atteintes à ces droits, préconiser des changements démocratiques et établir des réseaux locaux, régionaux et internationaux. Encore une fois, « L'un des moyens les plus efficaces pour le Canada de contribuer à la démocratisation est d'appuyer les initiatives d'éducation en matière des droits de la personne qui ciblent les écoliers et les hauts fonctionnaires de l'État. Il est particulièrement important, à long terme, de cibler la jeune génération en intégrant dans les écoles des programmes d'éducation en matière de droits de la personne. Le Canada peut fournir un appui à la formation des enseignants et élaborer la matière. En plus de l'aide offerte par l'intermédiaire des ministères de l'Éducation, il ne faudrait pas que le Canada ignore le rôle important que jouent déjà les ONG dans ce domaine¹⁸⁹ ».

Enfin, au niveau diplomatique, le Comité est d'accord avec Mme Holcak pour dire que la voix du Canada doit se faire entendre clairement :

Il faudrait que le Canada se serve des relations bilatérales et multilatérales qu'il entretient avec les pays de la région pour faire valoir ses préoccupations au sujet des droits de la personne et pour les convaincre de mettre un terme aux lois et aux politiques répressives. Le fait que le Canada soit membre du Conseil de sécurité des Nations Unies, de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, de

¹⁸⁸ *Témoignages*, 13 avril 2000, 1020.

¹⁸⁹ *Ibid.*, 1025.

6. Les acteurs internationaux devraient tenir compte des répercussions des processus et institutions non officiels sur leurs stratégies et programmes, et accorder autant d'attention à ces facteurs qu'au contexte des institutions officielles. Les réformes juridiques et autres échouent si on ne tient pas pleinement compte des conséquences de la corruption, des réseaux de favoritisme et d'autres processus et institutions sans caractère officiel.

*Source : Fiona Adamson, « Building Civil Society From the Outside: An Evaluation of Democracy Assistance Strategies in Uzbekistan and Kyrgyzstan », New York, rapport rédigé pour le Columbia University Project on Evaluating Western NGO Strategies for Democratization and the Reduction of Ethnic Conflict in the Former Communist States, 2000, p. 36.

Il importe que, dans leur travail avec des groupes de la société civile, les donateurs choisissent leurs partenaires avec soin. M. MacFarlane a remarqué un effet de mode dans l'activité des ONG : « ... (elles) lisent un document sur les priorités de la Fondation MacArthur, de la Fondation Ford, de la banque, de l'ACDI et ainsi de suite, priorités qu'(elles) font alors leurs, parce que cela leur donne accès à de l'argent ». Selon lui, l'intégration à des réseaux internationaux qui ont des préoccupations analogues et l'exposition à des processus de sélection multilatéraux pourraient aider à repérer les groupes qui sont sérieux et ont de solides assises¹⁸⁶. La capacité de faire une évaluation critique de la crédibilité et de l'autonomie des ONG est également un point qui a été souligné par la militante des droits de la personne Natalia Ablova, à Bichkek. Même un ancien premier ministre du Kazakhstan lance un avertissement : « Les nouveaux dictateurs de l'Asie centrale sont extrêmement ingénieux. Pour satisfaire l'Occident, ils créent un grand nombre d'organisations qui semblent être non gouvernementales et paraissent tout à fait démocratiques — syndicats, mouvements écologistes, mouvements féminins et partis politiques — mais qui sont en fait à la solde du régime. Un étranger serait incapable de distinguer un vrai défenseur des droits de l'homme d'un faux, un vrai mouvement démocratique d'un mouvement fictif¹⁸⁷ ». Son critère est la volonté de critiquer ouvertement le gouvernement présidentiel.

Le Comité sait bien, d'après l'expérience de sa délégation dans la région, que les ingéniereries et les manipulations gouvernementales ne sont que trop courantes et qu'il y a aussi beaucoup de travail à faire pour réformer les lois électorales et renforcer des institutions parlementaires qui soient authentiquement démocratiques, pour qu'elles puissent fournir une opposition efficace dans un système de freins et contrepoids et dans le cadre des structures de reddition des comptes nécessaires à un meilleur gouvernement. Sans perdre de vue ces mises en garde et ces engagements à l'égard de la réforme, nous estimons qu'il y a des occasions d'accroître le soutien des activités de

¹⁸⁶ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1120.

¹⁸⁷ Kazhegeldin, « Shattered Image: Misperceptions of Democracy and Capitalism in Kazakhstan », in *Harvard International Review*, hiver-printemps 2000, p. 78.

- Dépendance à l'égard des dons et, par conséquent, des objectifs des donateurs, si bien que des ONG consacrent du temps et des ressources à la production de bulletins en anglais, que ne peuvent lire les clientèles locales.

L'encadré 1 énumère une série d'enseignements tirés d'une évaluation méticuleuse des programmes d'aide à la démocratie en Asie centrale.

Encadré 1 Enseignements utiles pour les stratégies d'aide à la démocratie*	
1.	Les efforts d'aide à la démocratie qui peuvent convenir au niveau de développement économique de l'Europe de l'Est et de la Russie ne sont pas forcément adaptés à l'Asie centrale. Les stratégies d'aide à la démocratie doivent être assez souples pour s'adapter aux situations locales, ce qui exige une structure organisationnelle et un personnel qui connaissent bien le contexte local.
2.	Les cycles de financement devraient être plus longs, et les organisations devraient pouvoir reporter les soldes budgétaires d'une année sur l'autre sans craindre de perdre des fonds ultérieurement. Il faudrait utiliser des critères d'évaluation qualitatifs plus largement que des critères quantitatifs pour établir l'efficacité des projets et des programmes.
3.	On a besoin dans la région d'un plus grand nombre de projets de développement communautaire. Les programmes existants d'aide à la démocratie qui sont axés sur le développement des ONG et l'éducation du citoyen ne pourront pas prendre de l'expansion dans les régions où les activités économiques et d'éducation sont limitées.
4.	Les acteurs internationaux devraient être plus disposés à travailler avec des groupes locaux divers, comme les structures communautaires locales (<i>mahallas</i>), les ONG soutenues par le gouvernement et les organisations religieuses. S'ils travaillent exclusivement avec le « secteur des ONG indépendantes », ils continueront de ne rejoindre qu'un petit secteur de la société.
5.	Il faudrait insister davantage sur des séances de formation ouvertes, les consultations et les séances de résolution de problèmes avec les acteurs locaux de la région et réduire au minimum la formation dispensée de haut en bas.

franchement dans son exposé liminaire au Comité en 2000 : la région « pose également un défi de taille à la communauté internationale et au Canada au chapitre des droits de la personne¹⁸² ». Il est navrant de penser que les promesses de la transition qui a suivi l'ère communiste et les obligations des membres de l'OSCE, qui vont bien plus loin que celles contenues dans les Accords d'Helsinki signés à l'époque soviétique, sont plutôt rompues que tenues en Asie centrale. Cassandra Cavanaugh, de Human Rights Watch, décrit la situation en des termes frappants : « Vingt-cinq ans après Helsinki, les militants des droits de la personne en Asie centrale sont victimes d'une répression aussi brutale que celle à laquelle n'importe quel dissident tchèque ou polonais a jamais dû faire face. Mais, tandis que l'Ouest a célébré les agitateurs anticomunistes, il n'accorde que peu d'attention aux hommes et aux femmes de l'Asie centrale qui sont exilés, incarcérés et torturés¹⁸³ ».

Il est clair que le développement de la démocratie devra suivre une longue route difficile. Il n'existe pas de tradition démocratique locale; même si on tente une comparaison avec la Russie ou d'autres États de la CEI, « la culture politique de l'Asie centrale est très conservatrice ». On craint aussi que le départ, après l'indépendance, de minorités européennes plus instruites, la baisse du niveau de vie et la perte des réalisations soviétiques au plan de l'éducation n'entraînent la démocratisation¹⁸⁴. Malgré des semblants d'élections et la présence d'institutions officiellement démocratiques depuis 1991, l'autoritarisme règne tandis que la construction d'une société civile démocratique a été marginalisée. Un analyste fait observer : « En ce qui concerne les organisations autonomes, il n'y a aucun signe de rupture avec l'ère soviétique. Dans l'Asie centrale d'aujourd'hui, il n'existe aucun parti politique authentique ou bien leurs activités courantes sont entravées par de très nombreux obstacles semés par le gouvernement. [...] Dans tous les pays de l'Asie centrale sans exception, la formation de toute organisation autonome est interprétée comme une conspiration pour renverser le gouvernement¹⁸⁵ ».

Le bilan de l'aide extérieure à la démocratie donne également à réfléchir, même si des ressources très importantes sont venues des États-Unis et de l'Europe. Les évaluations récentes ont fait ressortir des lacunes :

- Concentration dans les zones urbaines tandis que sont négligés les besoins des zones rurales, où vit la majorité de la population;
- Prolifération des ONG, dont un bon nombre sont de nature et de valeur douteuses, comme réaction au financement provenant des donateurs;

¹⁸² *Témoignages*, 4 avril 2000, 1035.

¹⁸³ Cassandra Cavanaugh, « The Iron Hands of Central Asia », in *The Washington Post*, 2 août 2000.

¹⁸⁴ Anna Matveeva, « Democratization, legitimacy and political change in Central Asia », in *International Affairs*, 75:1, 1999, p. 34.

¹⁸⁵ Touraj Atabaki, « The Impediments to the Development of Civil Societies in Central Asia », in Atabaki et O'Kane, *Post-Soviet Central Asia*, p. 42.

droit et politique commerciale a accompli dans le Caucase méridional pourrait être étendu à l'Asie centrale, avec le bénéfice des enseignements tirés de l'expérience de la Kirghizie. D'autres domaines prometteurs pour l'aide au développement économique comprennent l'agriculture, l'infrastructure de base et le microcrédit qui multiplie les possibilités de participation plus particulièrement pour les femmes.

Nazeer Ladhani, de la Fondation Aga Khan, a posé en ces termes la question du soutien du développement économique et de la création d'emplois : « ... que peut (faire le Canada) pour aider les États d'Asie centrale à devenir des partenaires commerciaux efficaces et durables, tout en faisant la promotion de la démocratie multiculturelle? L'expertise canadienne en matière d'expansion de l'entreprise privée pourrait apporter une aide déterminante aux économies de la région pour leur permettre de réussir la transition vers l'économie de marché et la libre concurrence au niveau international. L'entreprise privée est encore peu développée dans la région, notamment à cause des traditions culturelles et idéologiques et de la rareté des entrepreneurs qualifiés, bien au fait de l'économie de marché. En fait, il faudra un gigantesque effort pour restructurer toute une société¹⁸¹ ».

Le Comité convient qu'il faut élargir et intensifier les relations économiques du Canada avec l'Asie centrale afin de créer des conditions propices à des investissements responsables et au renforcement des capacités du secteur privé local, ce qui sera avantageux à long terme pour la société.

Recommandation 13

Les politiques d'aide économique multilatérale et bilatérale du Canada à l'égard de l'Asie centrale devraient lier clairement et fermement le niveau du soutien officiel à des progrès notables dans les réformes économiques et politiques. En outre, le gouvernement devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les entreprises canadiennes actives dans la région respectent des normes élevées en adoptant un comportement socialement et écologiquement responsable. La politique canadienne devrait viser à diversifier les relations économiques, à étendre la coopération technique dans des domaines qui présentent le plus de potentiel pour bâtir des partenariats durables et encourager le développement du secteur privé.

Soutien des droits de la personne, du développement démocratique et du bon gouvernement

Selon à peu près toutes les évaluations, la situation qui règne actuellement en Asie centrale va de non satisfaisante à atroce. Jim Wright, du MAECI, l'a avoué

que le climat d'investissement s'améliore. Ainsi, Paul Carroll, de World Wide Minerals, a recommandé que tout autre financement provenant du FMI, de la Banque mondiale ou de la BERD soit assorti d'une condition : « la résolution des différends encore en suspens en matière de commerce et d'investissement », et que le Canada légifère pour imposer le même genre de condition à son aide financière à la région¹⁷⁶. M. MacFarlane a fait observer que l'absence de message clair sur les réformes politiques et gouvernementales a été une faiblesse dans la politique occidentale jusqu'à maintenant. Le rapport du Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes britanniques a même critiqué le manque de fermeté de la BERD à cet égard et recommandé : « La BERD ne devrait débloquent de nouveaux fonds que s'il y a amélioration dans le respect de la démocratie multipartite et du pluralisme par les gouvernements de la région¹⁷⁷ ». En ce qui concerne les politiques canadiennes, Mining Watch Canada a soutenu que les régimes fiscal et réglementaire devaient intégrer le principe de la conditionnalité en fonction de normes de pratiques commerciales de la part des sociétés, et que tout soutien des activités commerciales internationales (p. ex., par l'entremise de la SFC) « devrait être lié à l'application de normes solides et efficaces en matière d'environnement et de droits de la personne¹⁷⁸ ».

Mis à part une conditionnalité plus efficace, l'aide à la coopération technique peut jouer un rôle constructif pour promouvoir un développement responsable et durable du secteur privé. Stephen Wallace, de l'ACDI, a affirmé que l'Agence « a un rôle particulier à jouer pour faire en sorte que les politiques, les lois et les règlements soient logiques et qu'ils soient appliqués avec équité et transparence, que les institutions économiques de base fonctionnent bien et que les travailleurs aient ce qu'il leur faut pour répondre aux exigences de l'économie mondiale. Ce sont là [...] les principales assises du commerce et de l'investissement durables et elles représentent la base à partir de laquelle peuvent se régler les principaux aspects de la conduite des affaires publiques et de la corruption¹⁷⁹ ». Daniel Grabowski, de SNC-Lavalin, s'est félicité de l'augmentation de l'aide de l'ACDI, notamment dans les domaines des compétences en gestion et de la formation, avançant même que certains types d'assistance pourraient être offerts contre remboursement, « les sommes remboursées pouvant alors être réinvesties par l'ACDI dans le pays et dans la région¹⁸⁰ ». Le vice-premier ministre Silayev de la Kirghizie a parlé de la gestion des ressources, notamment l'eau, du développement des transports et du tourisme, ainsi que de l'application des dispositions de l'OMC. En ce qui concerne l'acquisition de compétences en commerce, le type de travail sur l'accès à l'OMC que le Centre de

¹⁷⁶ *Mémoire*, 11 avril 2000, p. 8.

¹⁷⁷ Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes du Royaume-Uni, *South Caucasus and Central Asia, Sixth Report Session 1998-99*, recommandation 22.

¹⁷⁸ *Mémoire complémentaire* du 4 mai 2000, p. 3.

¹⁷⁹ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1055.

¹⁸⁰ *Témoignages*, 11 avril 2000, 1010.

ressources non renouvelables. Il est important de dépasser ce stade pour envisager des échanges commerciaux plus larges, le développement de la petite entreprise, les possibilités d'exportation de technologies sans danger pour l'environnement, la promotion du développement économique local, etc.

Bien entendu, les grandes sociétés qui sont déjà actives dans la région doivent participer à cet effort de développement. M. Cutler a soutenu que les sociétés occidentales s'adaptent mieux aux conditions locales : « Elles ont dû apprendre et même inventer de nouvelles méthodes de gestion et de nouvelles formes d'organisations interculturelles et vraiment multinationales¹⁷² ». M. Hornenik, de Cameco, a dit au Comité : « Nous avons dû consentir beaucoup d'efforts pour comprendre l'environnement culturel de l'Asie centrale, en particulier celui de la République kirghize, et pour apprendre à fonctionner dans cet environnement. Trop souvent, selon nous, les investisseurs étrangers sous-estiment et méconnaissent les défis de l'implantation en culture étrangère. [...] Nous nous efforçons quant à nous de faire de Kumtor une société qui se comporte en bon citoyen de la République kirghize, participant activement à sa vie sociale, artistique, économique et culturelle et bâtissant ce que nous appelons un partenariat doré, relation à long terme qui s'appuie sur le respect mutuel et sur des objectifs communs¹⁷³ ».

Nous voyons sous un jour favorable la contribution que l'entreprise canadienne peut faire au développement de l'Asie centrale de manière à promouvoir les réformes et la transition vers la démocratie. Nous sommes d'accord avec M. MacFarlane lorsqu'il dit que les initiatives d'expansion économique et d'exportation doivent être complémentaires des initiatives de démocratisation : « Je dirais cependant qu'on peut faire les deux. À mon avis, tout gouvernement canadien a la responsabilité de promouvoir les intérêts du secteur privé canadien. Je ne crois pas que ce soit en contradiction avec l'autre chose¹⁷⁴ ». Comme Jim Wright du MAECI l'a dit : « ... les compagnies canadiennes vont là, bien entendu, pour faire des affaires. Elles veulent faire de l'argent pour les Canadiens. Ce n'est pas une mauvaise chose en soi, et si ce peut-être fait de manière avantageuse pour les gens de la région, de façon à améliorer leur qualité de vie, à contribuer à l'avancement de ces pays et à leur permettre d'offrir un certain niveau de service à leurs propres citoyens, c'est une excellente chose¹⁷⁵ ».

Les témoins des entreprises et des ONG ont cependant rappelé au Comité qu'il faut s'attaquer sans détours à un certain nombre de défis pour que ces avantages mutuels se concrétisent. Certains ont réclamé qu'on insiste plus vigoureusement pour

¹⁷² Témoignages, 2 mai 2000, 1635.

¹⁷³ Témoignages, 11 avril 2000, 0955.

¹⁷⁴ Témoignages, 2 mai 2000, 1050.

¹⁷⁵ Témoignages, 4 avril 2000, 1140.

À la veille du dixième anniversaire de l'indépendance et de la transition après le régime communiste, les États de l'Asie centrale, tout comme ceux du Caucase méridional, n'ont pas su, pour reprendre les termes du compte rendu d'une conférence internationale récente, « établir des stratégies de développement économique durable, notamment en ce qui concerne l'exploitation des réserves de ressources énergétiques de la région¹⁶⁸ ». Les estimations des réserves de la Caspienne continueront de fluctuer. Rob Sobhani et Robert Cutler ont communiqué au Comité des projections plus optimistes, mais une estimation récente des réserves de pétrole et de gaz les décrit toujours comme « marginales, puisqu'elles sont à peu près du double de celles de la mer du Nord¹⁶⁹ ».

Fait plus important, la promesse de la richesse provenant des ressources suscitera plus de problèmes qu'elle n'apportera de solutions si les recettes ne sont pas utilisées judicieusement, si elles accentuent une répartition faussée et injuste du développement au lieu d'encourager les réformes et le partage des retombées, et si l'exploitation des ressources laisse aux générations futures un environnement pollué. Comme le dit une enquête spéciale du *National Geographic* : « Les brasseurs d'affaires internationaux ont les yeux rivés sur le pétrole de la Caspienne, mais les millions de personnes qui vivent là-bas sont aux prises avec les difficultés de la vie quotidienne : trouver des approvisionnements fiables en alimentation et en carburant, fournir des services de santé et d'éducation, et retrouver un environnement sain¹⁷⁰ ». L'étude de la Commission trilatérale, entre autres, appuie la « diversification des pipe-lines » dans le développement commercial du potentiel énergétique de la région. Mais elle préconise avec insistance une aide occidentale « portant sur les besoins sociaux pressants, depuis la dégradation de l'enseignement et la baisse de l'alphabétisation jusqu'au déclin des services de santé¹⁷¹ ».

Voilà qui amène le Comité à penser qu'il nous faut envisager à l'égard de la région une approche plus large et diversifiée qui intègre les objectifs de développement économique et social à ceux de la durabilité à long terme. L'ambassadeur Skinner a fait observer à Almaty que les relations économiques qui existent entre le Canada et l'Asie centrale sont « totalement asymétriques ». Les échanges sont à peu près complètement à sens unique et se résument à quelques gros investissements dans l'exploitation des

¹⁶⁸ Jonathan Aves, Report on the 595th Wilton Park Conference, « Political and Economic Prospects in the Caspian Sea Region », Wilton Park (Royaume-Uni), 6-9 mars 2000, p. 1 de la version Internet, à l'adresse <http://www.wiltonpark.org.uk>.

¹⁶⁹ McCarthy, « Central Asia Focus: The Geo-Politics of Caspian Oil », in *Jane's Intelligence Review*, juillet 2000, p. 22.

¹⁷⁰ « Caspian Region: Promise and Peril », *National Geographic Magazine*, enquête spéciale et carte, mai 1999.

¹⁷¹ *The New Central Asia*, p. 90 et 95 et suiv.

Tout en appuyant des initiatives multiculturelles de haut niveau comme celles-là, le Comité est convaincu que la stabilité à long terme dépend aussi du développement de cultures politiques pluralistes et des capacités d'édification de la paix à l'intérieur des sociétés de l'Asie centrale. Cela fait ressortir l'importance de travailler avec des partenaires non gouvernementaux engagés à l'égard des réformes démocratiques et de la tolérance ethnique et religieuse. Des exemples comme le Central Asian Conflict Management Network (réseau de gestion des conflits en Asie centrale) et l'éducation en matière de droits de la personne sont des initiatives préliminaires qui pourraient prendre plus d'ampleur. M. David Carment a évoqué la possibilité d'offrir une formation en prévention et en analyse des conflits, en consolidation de la paix, en approches du bas vers le haut intégrant les ONG dans les pratiques canadiennes de consolidation de la paix et de prévention des conflits ainsi qu'en travail multilatéral avec des organismes appuyés par l'ACDI¹⁶⁶ ».

Il est crucial que les objectifs de sécurité soient liés à des améliorations réelles dans les conditions de vie de la population de la région. Cela veut dire qu'il faut répondre directement à ce que, fort justement, le rapport de la Commission trilatérale décrit comme les sources internes permanentes de l'instabilité :

Le déclin scandaleux des services de santé publique et d'éducation, la dégradation, voire l'absence d'infrastructures élémentaires de transport et d'autres infrastructures sociales, et l'émergence de nombreuses organisations religieuses et sociales sont autant de cibles pour l'aide trilatérale. Nombre de programmes de santé publique et destinés à la société civile répondraient à des besoins réels et favoriseraient des liens durables entre les pays de la Commission trilatérale et les populations de ces nouveaux États¹⁶⁷.

En conséquence, l'aide canadienne à venir devrait être axée sur les besoins en sécurité au niveau social et les efforts de promotion d'un pluralisme pacifique.

Recommandation 12

Le Canada devrait appuyer vigoureusement les initiatives de contrôle et de non-prolifération des armes, y compris l'établissement d'une zone d'ennucléarisation en Asie centrale. Il devrait poursuivre des objectifs généraux en matière de sécurité, dont la sécurité environnementale, dans un cadre multilatéral, notamment par l'entremise de l'OSCE, et voir s'il serait utile de créer d'autres cadres de coopération régionale. Dans son approche globale de la sécurité humaine, il devrait cibler son aide vers le développement de la société civile, qui favorise la tolérance ethnique et religieuse, le règlement des conflits et l'édification de la paix.

¹⁶⁶ Témoignages, 2 mai 2000, 1115.

¹⁶⁷ *The New Central Asia*, p. 91.

pouvoir. À notre avis, il faut poursuivre l'objectif de la stabilité dans le cadre d'une approche globale de la sécurité humaine.

Chose certaine, il existe des domaines où il est justifié de coopérer avec les régimes existants en matière de sécurité. Des exemples de ces domaines sont le contrôle des armes — aussi bien les armes de destruction massive que le trafic des armes légères — et les conséquences terribles, au plan de l'environnement et de la santé humaine, des programmes d'armement de l'ère soviétique. Dans ce dernier cas, il s'agit non seulement de la contamination nucléaire, comme sur le site d'essais de Semipalatinsk au Kazakhstan, mais aussi de la toxicité des essais d'armes chimiques et biologiques sur l'ancien site d'essai de l'île Vozrozhdeniye, dans la mer d'Aral en contraction, administrée conjointement par le Kazakhstan et l'Ouzbékistan¹⁶². Étant donné que l'Asie centrale est à peu près totalement entourée de grands États dotés de l'arme nucléaire, on peut soutenir que ce devrait être « sa plus grande priorité de garantir la sécurité des matières fissiles de qualité armement en continuant à relever les protections physiques, en formant le personnel de sécurité, en patrouillant les circuits que peut emprunter le trafic illicite, etc. » En outre, la « stabilisation du cadre de la sécurité régionale est cruciale si on veut réduire au minimum la demande latente de matières nucléaires à quelque fin que ce soit¹⁶³ ».

Le Canada devrait contribuer aux efforts de l'aide internationale à la non-prolifération — encourageant les pays de l'Asie centrale à faire aboutir leur traité prévoyant l'établissement d'une zone dénucléarisée en Asie centrale — et réagissant à d'autres menaces à la sécurité, notamment celles qui pèsent sur l'environnement. L'OSCE et le Partenariat de l'OTAN pour la paix sont des moyens multilatéraux, parmi plusieurs autres, permettant d'accorder un soutien. Le rapport de la Commission trilatérale réclame de plus « la formation d'une table ronde centre-asiatique comme moyen d'encourager un dialogue de haut niveau entre les pays de la Commission, les États de la région et des voisins importants comme la Chine, la Russie, la Turquie et l'Iran ». Le rapport propose aussi une « Administration de l'eau en Asie centrale » dans un effort pour créer un cadre de coopération régionale pour s'attaquer à des questions difficiles de gestion conjointe et désamorcer les conflits possibles au sujet de ressources vitales¹⁶⁴. La réponse du gouvernement du Royaume-Uni au rapport du Parlement britannique sur la région dit que l'OSCE devrait prendre l'initiative à cet égard¹⁶⁵.

¹⁶² À cause de cette contraction, l'île est dix fois plus grande qu'à l'origine et on prévoit qu'elle sera reliée à la rive d'ici 2010. Pour de plus amples détails, voir Judith Perera, « Concern over Anthrax Island », in *Jane's Intelligence Review*, juillet 2000, p. 18-19.

¹⁶³ Burkhard Conrad, « Regional (non-) Proliferation: The Case of Central Asia », avril-mai 2000, p. 5.

¹⁶⁴ *The New Central Asia*, p. 94 et 86.

¹⁶⁵ Voir le Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes du Royaume-Uni, *Sixth Report Session 1998-99 South Caucasus and Central Asia: Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, Londres, octobre 1999, p. 3.

d'impact environnemental pourraient être renvoyées au bureau du Commissaire à l'environnement et au développement durable pour qu'il dise si, à son avis, d'autres mesures s'imposent, sur la base d'un examen de tous les faits pertinents.

III. PRIORITÉS THÉMATIQUES : ORIENTATIONS À VENIR DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Stabilité régionale, coopération en sécurité et édification de la paix

Le Comité est d'accord avec l'ambassadeur Skinner et bien d'autres analystes pour dire que la stabilité doit être au premier plan des objectifs de la politique. Comme on le lit dans le rapport de la Commission trilatérale : « Les coûts sont élevés, à long terme, si la faiblesse des États, la corruption dans les gouvernements et à l'extérieur, les tiraillements ethniques et les agressions de l'extérieur font de la région un exportateur de tension et d'instabilité¹⁵⁹ ». L'ambassadeur Skinner a dit à Almaty que cette ville était située « à une extrémité d'une zone d'instabilité » qui s'étend des Balkans jusqu'à l'Afghanistan. Chose curieuse, la même expression a été utilisée par le président Poutine de Russie, qui a déclaré au Sommet du G-8 d'Okinawa (Japon) en juillet 2000 : « Le centre de cette zone [...] est l'Afghanistan, et le phénomène a des répercussions non seulement sur la Russie et sur l'Asie centrale, mais aussi sur de nombreux autres pays. La seule solution consiste à élargir le réseau international pour combattre le terrorisme et rendre cette lutte plus efficace¹⁶⁰ ».

Les dangers que pose l'activité terroriste liée aux mouvements islamistes extrémistes et au crime économique sont réels. Par exemple, l'Afghanistan est devenu la source d'opium la plus importante du monde et l'Asie centrale est désormais une plaque tournante dans le trafic de la drogue. Les pays de l'Asie centrale jouent la carte de la sécurité pour manœuvrer entre eux et former des alliances avec le soutien russe et, dans une moindre mesure, chinois. Comme un analyste l'a dit : « Il y a plus en jeu en Asie centrale que des structures étatiques qui s'effritent dans un effondrement de l'ordre intérieur à la manière de la Colombie. Il y a aussi la survie d'un équilibre géopolitique délicat qui a duré à peine dix ans. Toute justification logique pour les frontières actuelles est disparue avec l'effondrement de l'Union soviétique¹⁶¹ ».

Le Comité se garde toutefois de conclure que la stabilité exige qu'on soutienne les autocraties de plus en plus discréditées de la région ou de se prêter aux stratagèmes du

¹⁵⁹ *The New Central Asia*, p. 88.

¹⁶⁰ Cité dans Mike Blanchfield, « Putin steals the show », in *The Ottawa Citizen*, 24 juillet 2000.

¹⁶¹ « The Fergana Valley: A Magnet for Conflict in Central Asia », *Strategic Comments*, Institut international d'études stratégiques, juillet 2000, p. 2.

être satisfaits. Cependant, à la lumière de ce qui précède, nous espérons que toutes les demandes raisonnables de renseignements supplémentaires pourront être satisfaites et que toute autre préoccupation légitime qui pourrait surgir au sujet de l'avenir du projet Kumtor soit abordée par les partenaires du projet d'une manière transparente qui puisse mériter la confiance du public, et surtout dans la population touchée, mais aussi au Canada et au plan international.

Le Comité a dû aborder des questions semblables concernant les examens environnementaux suffisants et la divulgation de l'information au public pendant son étude des mesures législatives de la Loi sur l'expansion des exportations¹⁵⁷. Comme la SFE est l'un des partenaires de Kumtor, le dossier est directement pertinent ici. Nous sommes heureux que la réponse du gouvernement à nos recommandations ait promis « (de prendre) tout de suite des mesures pour faire intervenir le bureau du Vérificateur général, qui inclut le Commissaire à l'environnement et au développement durable, afin qu'il vérifie si le cadre environnemental de la SFE convient et dans quelle mesure elle le respecte lorsqu'elle évalue des projets donnés¹⁵⁸ ». Étant donné les critiques formulées dans le rapport de mai 2001 du bureau du vérificateur général relativement au cadre des examens environnementaux de la SFE, le Comité propose que les circonstances du projet Kumtor appuyé par la SFE puissent être renvoyées au bureau du commissaire pour qu'il dise si, à son avis, d'autres mesures s'imposent de la part d'organismes gouvernementaux et de sociétés du Canada en s'appuyant sur un examen objectif de tous les faits pertinents.

Recommandation 10

Le Canada devrait continuer à étendre et à diversifier ses relations bilatérales avec le Kirghizistan d'une manière qui encourage fortement les réformes et offre un soutien aux vrais efforts de démocratisation. Il faudrait aussi envisager la coopération technique dans des domaines comme la gestion des ressources en eau et la prévention des conflits, où il existe un besoin avéré et où le Canada possède des compétences.

Recommandation 11

Le gouvernement devrait collaborer avec les partenaires canadiens, kirghizes et multilatéraux dans le projet minier de Kumtor pour s'assurer que toutes les préoccupations raisonnables du public concernant l'exploitation et l'impact environnemental soient abordées de manière ouverte et transparente. En ce qui concerne plus particulièrement la participation de la SFE, les circonstances ayant entouré l'évaluation

¹⁵⁷ Voir le rapport du Comité, *Exporter dans l'intérêt du Canada : Examen de la Loi sur l'expansion des exportations*, déposé le 16 décembre 1999.

¹⁵⁸ Canada, Réponse du gouvernement au Comité permanent des affaires étrangères et commerce international (CPAECI) Examen de la Loi sur l'expansion des exportations, 17 mai 2000, p. 13.

Certes, il est facile d'écarter les préoccupations au sujet du développement durable, mais la dernière affirmation, qui semble être une allusion à l'accident de Kumtor, est une grossière exagération trompeuse. Le problème des perceptions et de la confiance du public n'en reste pas moins réel. Dans son témoignage, M. Homeniuk a affirmé : « Prenant une fois de plus Kumtor comme exemple, nous avons agi conformément à la philosophie selon laquelle nous n'avons pas de secrets et nous avons communiqué tous les renseignements, à l'exception de ceux ayant trait à la sécurité, à toutes les parties intéressées dans le projet, notamment gouvernements, ONG et collectivités locales¹⁵⁵ ». Il a poursuivi en expliquant la déclaration d'impact environnemental qui a été faite à l'étape des études de faisabilité et les conditions imposées au projet et précisées dans le plan d'action pour la gestion de l'environnement (PAGE) :

A Kumtor, nous avons convenu de respecter les règles environnementales les plus strictes fixées par la République kirghize, le gouvernement canadien et la Banque mondiale. Notre exploitation est donc beaucoup plus écologique qu'elle ne le serait au Canada, par exemple, sur le plan des règlements que nous devons respecter.

Par ailleurs, pour ce qui est du PAGE, un vérificateur de l'extérieur inspecte notre exploitation tous les trois ans. Nous avons récemment accepté qu'un comité d'ONG ait le droit de venir inspecter nos installations à volonté. Donc, la surveillance environnementale existe bel et bien, et la SEE a joué un rôle à tous les niveaux¹⁵⁶.

Lors d'une séance d'information donnée aux membres du Comité à Cholpon-Ata, sur les rives du lac Issyk-Kul, la délégation a pu consulter le PAGE, qui comprend des dispositions précises sur l'information du public, et le Plan des mesures d'urgence (PMU). On nous a dit cependant que les deux documents étaient des renseignements confidentiels des partenaires du projet, même si un résumé du PMU avait été préparé pour publication sous les auspices du Community and Business Forum for Kyrgyzstan (CBFK). Il s'agit d'une initiative dont la BERD a pris la tête, avec des ressources financières provenant du ministère britannique du Développement international, et gérée par l'ONG internationale Flora and Fauna International, avec un bureau de coordination du projet à Bichkek. Cependant, Mme Ablova, qui se méfiait beaucoup des ONG organisées par les gouvernements ou les donateurs, a qualifié cet effort d'exercice de relations publiques. Malgré les engagements officiels, les assurances et les réponses données, les critiques de Kumtor continuaient de soutenir qu'on n'avait pas rendu des comptes publics complets et indépendants sur toutes les questions importantes qui se rapportent aux répercussions de la mine.

Le Comité sait gré à Cameco et à la KOC de l'accès et de la coopération qu'ils nous ont accordés, et nous reconnaissons que certains critiques pourraient ne jamais

¹⁵⁵ Témoignages, 11 avril 2000 (c'est nous qui soulignons), 0950.

¹⁵⁶ Ibid., 1050.

avait été prévu. Néanmoins, il est clair qu'il y a des problèmes et qu'on peut à bon droit se demander dans quelle mesure la société a su répondre à des attentes élevées et résister à l'examen du public.

Le déversement de mai 1998 et plusieurs incidents mineurs qui ont suivi ont attiré le gros de la publicité négative, mais le débat plus large porte sur les répercussions de l'exploitation de la mine — située dans une zone vulnérable aux glissements et empiétant sur un glacier — le système de confinement des déchets et le legs à long terme qui restera après la fermeture, dans sept ou huit ans. Comme Joan Kuyek, de Mining Watch, l'a expliqué au Comité : « Cameco a une bonne réputation d'exploitant minier, mais on pouvait aussi dire la même chose d'Esmeralda en Roumanie. Il est bien important de comprendre que l'exploitation d'une mine d'or, dans ce genre de circonstances, ne peut que mener tout droit au désastre, et qu'une mine qui ne va être en exploitation que quelques années, représente un risque considérable pour le Kirghizistan, et je pense notamment à l'approvisionnement en eau. [...] on a beaucoup parlé de ce déversement du mois de mai 1998. Je ne pense pas qu'il faille suivre plus loin l'affaire. Mais il s'agit de s'interroger sur l'utilisation que l'on fait des rejets, et sur les plans prévus pour la fermeture¹⁵³ ».

Mis à part les questions techniques qui se rapportent aux garanties en matière d'environnement, il y a ici des questions de transparence et d'exploitation qui font intervenir la confiance du public et les répercussions à long terme sur le développement du pays. On trouve un exemple des méprises légitimes et des risques de désinformation dans le passage suivant d'un livre publié récemment sur la région :

Le Kirghizistan possède toujours des zones qui n'ont pas été touchées par l'activité économique menace l'environnement vierge de la Kirghizie, car la population est poussée à faire une utilisation irrationnelle de ses ressources naturelles — déforestation, surexploitation des terres fertiles, violation des normes d'irrigation, etc. Il y a plus de 130 sites miniers recouvrant une surface de 1 950 hectares. Les plus inquiétants sont ceux où on trouve de la radioactivité et des métaux non ferreux. La plupart des sites se trouvent à des endroits notablement exposés aux coulées de boue ou aux glissements de terrain, et le long de cours d'eau en montagne, ce qui fait apparaître des dangers écologiques qui peuvent toucher le territoire des États adjacents et tout le bassin de la mer d'Aral. La nécessité de renforcer le contrôle des activités des entreprises industrielles produisant des substances toxiques a été prouvée une fois de plus l'an dernier : du cyanure a été déversé dans le lac Issyk-Kul, causant des empoisonnements massifs dans la population¹⁵⁴.

¹⁵³ Témoignages, 4 mai 2000, 1045.

¹⁵⁴ Moldaliev, « Security Challenges in Kyrgyzstan », p. 268.

dans les régions à l'écologie délicate, ce qui soulève la question des répercussions des exploitations minières de grande envergure.

Tandis que M. Silayev a décrit le projet Kumtor comme « notre fierté et notre joie », le défendant vigoureusement contre les attaques des parlementaires et des ONG, Mme Ablova a été fort critique de la façon dont la KOC a répondu aux préoccupations au sujet de l'environnement et de la santé publique concernant plusieurs accidents qui ont fait beaucoup de bruit et les conséquences à long terme de ce type de développement. Étant donné que Kumtor représente un investissement canadien aussi important, le projet soulève plusieurs questions auxquelles il importe de s'intéresser de plus près.

La controverse de Kumtor et les intérêts politiques à venir du Canada

Comme on l'a signalé plus haut, la mine d'or de Kumtor est le plus important investissement canadien dans le territoire de l'ex-Union soviétique. En plus de la mise de Cameco et de la SFE, le financement est venu d'un consortium de banques privées, de la BERD et de la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale. Une controverse a éclaté après un accident de camion, en mai 1998, sur une route menant à un site minier en haute altitude, accident qui a entraîné le déversement de composés de cyanure de sodium dans la rivière Barskaun et dans le lac Issyk-Kul. La réaction du public a été extrêmement négative (M. Homeniuk a parlé d'« hystérie de masse »), et il y a eu de nombreuses allégations au sujet d'effets toxiques, mais la commission scientifique internationale d'enquête qui a été promptement mise sur pied par Canmet et qui comprenait des experts de Santé Canada et de Ressources naturelles Canada, a conclu, dans un rapport publié en septembre 1998, que ces répercussions étaient relativement minimales¹⁵². Cameco a accepté une certaine responsabilité à l'égard des dommages causés par l'accident et a accepté de verser un dédommagement de 4,6 millions de dollars américains au gouvernement de la Kirghizie.

Le Comité a recueilli beaucoup de témoignages, parfois contradictoires, et reçu des mémoires détaillés ainsi que des documents pertinents qui font partie des documents officiels, des représentants des sociétés (Cameco et la KOC) des porte-parole des ONG (Mining Watch Canada, Natalia Ablova) au Canada et au Kirghizistan. De plus, une délégation du Comité a pu se rendre sur les lieux de l'accident et visiter tous les éléments de l'exploitation minière. Toutes choses bien considérées, nous devons dire que nous avons été impressionnés par ce que nous avons vu. Nous acceptons la parole de Cameco, qui dit s'efforcer d'être un investisseur responsable, dans des circonstances souvent éprouvantes, qui comprennent, en plus de toutes les difficultés d'ordre logistique, environnemental et politique, des coûts plus élevés et une rentabilité moindre que ce qui

des institutions efficaces de la démocratie parlementaire sont extrêmement laborieux, et la volonté politique concrète est parfois contestable¹⁴⁸.

Aspect plus réconfortant, il ne fait aucun doute, d'après les rencontres que le Comité a eues, que les autorités kirghizes, de la présidence jusqu'aux échelons inférieurs, s'intéressent vivement à nouer des relations étroites avec le Canada. Tout comme le Kazakhstan, le pays a déjà des liens très importants avec la Saskatchewan, surtout, grâce à l'investissement de Cameco, liens qui ont été renforcés par une mission commerciale de la province, en 1999. Cela pourrait permettre d'exercer une influence en faveur des réformes par le dialogue sur la politique, les occasions qui s'offrent au secteur privé et l'assistance coopérative dans un certain nombre de domaines. Un de ces domaines qu'il importe également de signaler est la gestion des ressources en eau, étant donné que « le Kirghizistan possède d'importantes réserves d'eau douce de la plus haute qualité¹⁴⁹ ». Il a été dit que le pays « qui n'a pas de réserves de gaz naturel et de pétrole comme ses voisins en aval, considère l'eau comme sa nouvelle devise ». Un édit présidentiel de 1997 affirme les droits de la Kirghizie sur les ressources en eau de son territoire. Cependant, consciente des risques de conflits frontaliers, l'OSCE a essayé de se faire l'artisan d'un accord régional de partage de l'eau¹⁵⁰.

Le caractère critique des problèmes d'eau et la nécessité d'une coopération régionale et internationale à ce sujet ont été soulignées par le vice-premier ministre, Boris Silayev, et la porte-parole de l'ONG, Natalia Ablova. Tous deux ont également estimé que la vallée densément peuplée de la Fergana pouvait être un point chaud. Le Bureau des droits de la personne et de la règle du droit de Mme Ablova a participé à d'importantes conférences internationales sur la gestion de l'eau et le règlement des différends, et il espérait obtenir le soutien de l'ACDI pour des projets d'édition de la paix dans la vallée de la Fergana. (MM. MacFarlane et Carmont ont eu dans leur témoignage des propos très favorables à propos de l'engagement d'un mouvement féminin qui prend de l'ampleur au Kirghizistan, où ils voient des possibilités prometteuses pour la participation du Canada à la prévention des conflits, à l'alerte précoce et aux initiatives d'édition de la paix¹⁵¹. À Bichkek, le ministre Silayev a dit aux membres du Comité : « Nous pouvons certainement apprendre des choses de vous en ce qui concerne la gestion de l'eau ». Il a ajouté qu'une « surveillance constante des installations d'entreposage » s'imposait (pour les résidus miniers et d'autres déchets)

148

Joseph Maingot, consultant canadien respecté en matière parlementaire, se trouvait à Bichkek en mai 2000, aux termes d'un contrat signé grâce à l'UIP et au PNUD, pour donner des conseils en matière de procédure au parlement. Les objectifs poursuivis étaient certes valables, mais il a signalé un certain nombre de points irritants qui limitent l'efficacité de pareille assistance à cette « démocratie qui avance très lentement », a-t-il expliqué au personnel du Comité le 24 juillet 2000.

149

Moldaliiev, « Security Challenges », p. 262.

150

Voir Bea Hogan, « Central Asian States Wrangle Over Water », et Roland Eggleton, « OSCE seeks Agreement on Central Asian Water », articles versés le 5 avril et le 7 juin 2000 respectivement sur le site EurasiaNet.

151

Témoignages, 2 mai 2000, 1125.

la montée du militantisme islamique¹⁴⁴, et des inquiétudes plus vives en matière de sécurité ont favorisé la réaffirmation de l'influence russe dans la région, où le Kirghizistan est « le maillon le plus faible ». Durant l'été 2000, l'alerte a retenti : plusieurs centaines de radicaux islamistes armés, dénoncés comme des « Wahabites » par le gouvernement ont envahi le sud de la Kirghizie à partir des régions adjacentes du nord de l'Afghanistan et du Tadjikistan et ont pris des otages, dont quatre géologues japonais. On a prétendu que des milliers de guérilleros s'entraînaient à l'étranger et pourraient lancer de nouvelles attaques¹⁴⁵. Pour contrer ces menaces à la sécurité, il importe de se préoccuper des causes aussi bien internes qu'externes. Un analyste signale :

... une stratification sociale de plus en plus marquée, un petit segment de la population vivant dans l'opulence tandis que la majorité peine dans une misère sordide. Selon la Fondation sociale de la Kirghizie, de 60 à 70 p. 100 de la population est dans la catégorie des « faibles revenus », et 20 p. 100 dans celle des pauvres. La majorité de ceux-ci habitent dans la campagne, où le taux de chômage est le plus élevé. Ce problème est considérable au Kirghizistan, car cette stratification sociale risque de susciter le mécontentement de la masse et mener en fin de compte aux bouleversements sociaux. Bien des communistes et d'autres opposants de la présidence exploitent l'exaspération du peuple pour tenter de discréditer les efforts de démocratisation. De plus, les groupes islamistes peuvent utiliser la pauvreté et le désenchantement de la population à des fins politiques, comme ils l'ont fait en Égypte et en Algérie¹⁴⁶.

Les parlementaires que le Comité a rencontrés n'ont pas semblé trop inquiets du fait que le parti communiste soit celui qui a recueilli le plus de suffrages aux dernières élections, entachées d'irrégularités. Cependant, comme la tentative de l'extrémisme religieux, c'est là une indication du potentiel réactionnaire et réformiste du mécontentement social¹⁴⁷. Des fonctionnaires et politiques kirghizes de haut rang ont cherché à faire comprendre qu'ils sont conscients de ces faiblesses et s'en occupent. Ainsi, le président de l'Assemblée représentative du peuple, M. Borubaev, a affirmé : « Nous sommes tout à fait déterminés à bâtir une société civile fondée sur le droit et l'économie de marché. [...] (Nous) avons retiré des enseignements et tenu compte des critiques de l'OSCE et des ONG pour que, la prochaine fois, les élections soient plus démocratiques. » On apprécie les contacts politiques, et il a été fait allusion à la visite que le Président du Sénat canadien, Gilias Molgat, a faite en 1998. On souhaite intensifier ces échanges à l'avenir. Par ailleurs, comme en témoigne un consultant parlementaire canadien qui se trouvait à Bichkek au moment de la visite du Comité, les progrès vers

- 144 Voir par exemple l'article paru dans *The Bishkek Observer*, « Origins of Wahhabism are in socio-economic crisis », 7 mai 2000, p. 4.
- 145 Vicken Cheterian, « Where is Juma Namangan? », article versé le 17 juillet 2000 sur EurasiaNet.
- 146 Orozbek Moldaliev, « Security Challenges in Kyrgyzstan », in Bertsch et coll., *Crossroads and Conflict*, chapitre 14, p. 264.
- 147 La victoire électorale écrasante des anciens communistes sur les réformateurs en Mongolie, en juillet 2000, donne aussi matière à réflexion.

Le gouvernement kirghize continue fort heureusement de collaborer avec l'OSCE et d'autres organisations internationales pour régler les problèmes qui se posent¹³⁹ ».

En réalité, le revirement vers l'autocratie remonte au moins au milieu des années 1990. Fiona Adamson écrit : « En 1994, le président Akayev a commencé à prendre des mesures antidémocratiques comme la fermeture de journaux et du parlement. Aux élections de 1995, « la fraude, la corruption et l'anomie publique ont régné ». Depuis 1995, Akayev a pris des mesures pour consolider le pouvoir entre les mains de l'exécutif¹⁴⁰. À propos des défis que le Canada doit relever en Asie centrale au sujet de la démocratie et des droits de la personne, Jim Wright, du MAECI, a signalé en 2000 : « La préservation des privilèges du clan passe avant l'intérêt national, ce dont témoignent la plupart des intrigues quotidiennes du gouvernement. Même dans l'Etat qui a été le plus réformé, la République de Kirghizie, ses privilèges sont rarement enfouis profondément¹⁴¹ ».

Alex Neve, secrétaire général d'Amnistie internationale — Section canadienne, a exprimé les craintes suivantes : « Nous nous inquiétons du fait que les défenseurs des droits de la personne, des organisations locales au Kirghizistan qui cherchent à promouvoir et défendre les droits de la personne, y courent des risques ». L'enregistrement du Comité kirghize pour les droits de la personne a été révoqué en 1998 et n'a été rétabli que grâce à d'intenses pressions internationales et à l'intervention de l'OSCE¹⁴². Les élections parlementaires fort critiquées de février-mars 2000 ont été suivies de l'arrestation sur de fausses accusations et du procès à huis clos en cour martiale de Felix Kulov, ancien maire populaire de la capitale, Bichkek, perçu comme un rival possible du président Akayev¹⁴³. Pendant que les membres du Comité rencontraient le président, le directeur des recherches du Comité a pu rencontrer une militante des droits de la personne de premier plan dans le pays, Natalia Ablova, directrice du Bureau des droits de la personne et de la règle du droit. Elle a confirmé que les élites du pays s'étaient écartées de leurs intentions antérieures de réforme démocratiques. Selon elle, ce sont les détenteurs du pouvoir et non la population qui ne sont pas prêts pour une vraie démocratie : « Les gens veulent obtenir des changements, mais l'opposition est très faible ».

Mme Ablova a également attiré l'attention sur les liens qui existent, comme dans l'Ouzbékistan voisin, entre la répression politique et la détérioration socioéconomique et

¹³⁹ *Témoignages*, 26 avril 2001, 0925

¹⁴⁰ Adamson, « Building Civil Society from the Outside » (2000), p. 5-6.

¹⁴¹ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1035.

¹⁴² *Témoignages*, 13 avril 2000, 0955.

¹⁴³ Vicken Cheterian, « Kyrgyzstan between Elections: Times of Trouble », article versé le 16 juin 2000 sur le site EurasiaNet.

régime fiscal très médiocres, sont particulièrement graves dans les républiques anciennement soviétiques — le Kirghizistan ne faisant pas exception.¹³⁶

Les critiques au sujet de l'investissement, qui ne figurent pas dans la version publiée, sont importantes, car la principale relation du Canada avec le Kirghizistan, à ce jour, a porté sur les investissements. La participation d'un tiers que Cameco détient dans l'exploitation de la mine d'or Kumtor, dont la valeur se situe entre 450 et 500 millions de dollars américains — il s'agit d'une coentreprise avec le gouvernement kirghize, qui agit par l'entremise de la Kumtor Operating Company (KOC) — est jusqu'à maintenant le principal investissement privé canadien dans l'ex-Union soviétique. La Société pour l'expansion des exportations (SEE) a aussi fourni du financement pour le projet, qui emploie directement plus de 1 500 personnes sur place et est à l'origine d'une partie importante du PIB national. C'est ainsi que le Canada est le plus important investisseur étranger au Kirghizistan.

Les problèmes particuliers, notamment les répercussions sur l'environnement et le processus public, que soulèvent les activités minières de Kumtor — où les membres du Comité se sont rendus — seront abordés plus en détail un peu plus loin. Pour l'instant, il importe de signaler que le témoignage de M. Len Homeniuk, président de Cameco Gold et, auparavant, de KOC, confirme que le pays est plongé dans une situation difficile. Par exemple, il a signalé que « le salaire moyen aujourd'hui tourne autour de 60 \$ US par mois. C'est un pays très pauvre. Les habitants ont beaucoup de mal à se nourrir¹³⁷ ». Cameco a dû résister aux difficultés constantes de la corruption, compte tenu du fait que les fonctionnaires touchent des « salaires incroyablement bas ». Même si, après des années de démarches de la société, le Kirghizistan revoit sa réglementation sur les mines pour la mieux faire correspondre aux normes du Canada (et surtout de la Saskatchewan), la bureaucratie et les questions de réglementation sont « un autre héritage de l'ère soviétique [...] Exploiter une mine moderne dans ces circonstances s'avère une tâche très lourde et pleine de frustrations ». De plus : « Malheureusement, contrairement aux affirmations voulant que la République kirghize soit le pays le plus démocratique d'Asie centrale [...], le pays semble lui aussi se tourner vers l'autocratie. Les élections parlementaires ont été critiquées par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, car elles ne satisfont pas aux normes internationales. Les élections présidentielles, prévues pour l'automne, permettront probablement au président Akayev de resserrer son emprise sur le pays¹³⁸ ». Comme l'a dit Ron Halpin, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, au Comité en avril 2000 : « Les élections présidentielles qui ont eu lieu en République kirghize en octobre 2000 ont été très critiquées par les observateurs internationaux, y compris les observateurs canadiens.

¹³⁶

ibid., version provisoire avant publication, p. 6-7. Les parties de cette citation qui critiquent la performance en matière d'investissement ont été retirées de la version définitive.

¹³⁷

Témoignages, 11 avril 2000, 1115.

¹³⁸

ibid., p. 5-7.

capitaux et du compte courant. En décembre 1998, le Kirghizistan est devenu le 133^e membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il est le premier pays de l'ancienne Union soviétique à le faire. On estime qu'il a « suivi la voie la plus libérale et la plus démocratique de l'Asie centrale pour opérer la transition¹³⁴ ».

Mais, et il y a beaucoup de mais, la situation socioéconomique et politique et la sécurité sont une grande cause d'inquiétude au sujet de l'orientation de la « transition ».

Pour reprendre les propos d'un analyste :

Il est difficile d'expliquer aux gens pourquoi le pays qui s'est le plus empressé d'adopter les modèles occidentaux — e Kirghizistan — est celui qui souffre le plus (en dehors du Tadjikistan, qui a survécu à une guerre civile catastrophique). Le Kirghizistan est le pays où la pauvreté et la stratification sociale se sont le plus aggravées. Son économie est près de l'effondrement total et les perspectives de reprise sont mauvaises. Le pays est gravement affligé par la corruption et des catastrophes sociales comme un exode rural massif, puisque les populations rurales n'arrivent plus à subsister dans les campagnes¹³⁵.

Le Kirghizistan est un pays très pauvre, sans programmes sociaux adéquats, et aux prises avec de graves tensions internes. La version provisoire avant publication du *Profil* disait très franchement :

Malgré la croissance des dernières années, le PIB par habitant reste très faible et environ la moitié de la population a seulement de quoi subsister. Les réformes sociales et un accroissement des recettes fiscales seront nécessaires pour atténuer la pauvreté. [...] la dette croissante du pays est maintenant supérieure à son PIB. [...]

Parmi les efforts pour attirer des investissements étrangers figurent l'adoption d'une loi sur les investissements étrangers, des mesures incitatives spéciales à l'intention des investisseurs, l'établissement d'un régime libéral des changes et une augmentation globale du soutien par le gouvernement. [...] L'investissement reste cependant très faible, soit à un total estimatif net de seulement 64 millions de dollars américains en 1999, et à un total cumulé net de seulement 440 millions de dollars américains pour 1994-1999, ce qui est bien inférieur aux besoins en capital du pays. Les capitaux sont inégalement répartis dans l'économie; ils se concentrent surtout dans les activités commerciales et les activités minières de grande ampleur. [...] il faut améliorer grandement le climat des investissements. Des problèmes généraux comme la corruption, la complexité et les ingérences de la bureaucratie, et une législation et un

¹³⁴ Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Kyrgyzstan 2000 Country Investment Profile*, p. 4.

¹³⁵ John Schoeberlein, « Between Two Worlds: Obstacles to Development and Prosperity », in *Harvard International Review*, hiver-printemps 2000, p. 57.

présence diplomatique accrue du Canada dans ce pays. C'est pourquoi Mme Holcak a dit au Comité : « ... Je crois qu'il est important que le Canada ait des représentants sur place (en Ouzbékistan)¹³² ». Cette réflexion vaut également pour une autre initiative intéressante, appuyée par l'ACDI, qui a permis à dix étudiants ouzbeks de recevoir une formation en gestion à St. Mary's University. Comme Denis Leclaire, directeur des activités internationales à l'université, l'a expliqué au Comité, « dans le cadre du projet ouzbek, qui n'existe que depuis huit semaines, il a fallu attendre six semaines avant d'obtenir des visas et même là, il a fallu que quelqu'un aille par avion de Tachkent à Moscou pour récupérer les passeports. De toute évidence, on n'avait rien fait pour aider les gens à se rendre au Canada¹³³ ».

En évoquant la possibilité que l'Ouzbékistan ouvre une ambassade ou un consulat à Ottawa, le ministre Kamilov des Affaires étrangères a dit au Comité à Tachkent que cela dépendrait des résultats obtenus dans « l'activation de nos relations », pour reprendre ses termes. Nous convenons qu'il y a lieu de renforcer ces relations dans les années à venir, sans toutefois perdre de vue les préoccupations, expliquées plus haut, au sujet de l'engagement du gouvernement à l'égard des réformes.

Recommandation 9

Le gouvernement devrait étudier la possibilité d'établir une présence diplomatique permanente à Tachkent. Cependant, la politique canadienne doit conserver une attitude prudente et critique à l'égard du régime actuel, mettant l'accent sur les occasions de favoriser les réformes qui vont dans le sens de la démocratie et des droits de la personne, l'élaboration d'une structure juridique et financière propice à l'investissement privé et des activités comme des programmes d'éducation et de formation qui, à long terme, peuvent avoir des retombées concrètes.

Kirghizistan

La minuscule république montagnaise de la Kirghizie a été, avec l'Ouzbékistan, le premier des États de l'Asie centrale à proclamer son indépendance, en 1991. Dirigé depuis par un scientifique et académicien, le président Askar Akayev, plutôt que, comme c'est souvent le cas, par un dirigeant politique de l'ancien Parti communiste, le pays a également opté au départ pour la libéralisation politique et des réformes axées sur l'économie de marché. En faveur dans l'Ouest comme une « oasis de démocratie » dans la région, il a reçu une aide considérable de donateurs bilatéraux et multilatéraux. Le *Kyrgyzstan 2000 Country Investment Profile* de la BERD fait observer que c'est le seul pays de la CEI qui a accepté les conditions du FMI pour la pleine convertibilité des

¹³² Témoignages, 13 avril 2000, 1045.

¹³³ Témoignages, 2 mai 2000, 1600.

Sous prétexte de réprimer la résistance des fondamentalistes musulmans, on a arrêté au moins 5 000 personnes, dont certaines ont été exécutées et d'autres auraient été torturées. Certains se sont inquiétés au sujet de 10 700 personnes soupçonnées d'extrémisme religieux qui figuraient sur une liste dressée par le comité d'État de la religion et qui risquaient d'être victimes d'arrestations¹²⁹. L'impunité avec laquelle des militants des droits de la personne ont été arrêtés est perçue comme le signe que les organismes de l'extérieur ont une influence limitée et « d'une réaction qui suscite une résistance islamique plus vigoureuse et plus extrémiste¹³⁰ ».

Le Comité reconnaît qu'il y a eu de graves incidents de terrorisme et qu'il existe un certain nombre de préoccupations légitimes en matière de sécurité transfrontalière. Le ministre des Affaires étrangères, Kamilov, nous a parlé du « problème afghan » du fondamentalisme musulman lié au trafic de la drogue et des armes, faisant allusion aux efforts multilatéraux déployés pour combattre le crime organisé, y compris le trafic des matières nucléaires. Même si l'Ouzbékistan a été perçu comme le plus « antirusse » des nouveaux États indépendants de l'Asie centrale, ces problèmes de sécurité semblent favoriser la réaffirmation de l'influence russe dans la région, tendance confirmée par le commandant Terry Pinnell, attaché canadien de la marine à Moscou, aussi accrédité en Asie centrale, qui a donné une séance d'information aux membres du Comité à Almaty et accompagné la délégation à Tachkent. Le président Poutine de la Russie semble avoir énoncé ces intentions clairement en déclarant, au cours d'une visite officielle à Tachkent, en mai 2000 :

Tout le monde sait qu'on tente actuellement de découper des territoires qui faisaient partie de l'Union soviétique en fonction d'activités criminelles, avec l'aide de l'extrémisme religieux et du terrorisme international. Une zone d'instabilité est apparue dans les républiques qui sont aux portes de la Russie. Pour dire les choses brutalement et concrètement, si nous ne faisons pas échec au terrorisme international ici, nous serons aux prises avec le problème chez nous¹³¹.

Compte tenu de la précarité de la situation sur plusieurs fronts, le Comité préconise une approche prudente et progressive de la promotion des relations bilatérales visant à encourager les réformes démocratiques. Des mesures modestes sont possibles. Nous avons remarqué qu'une contribution du Fonds canadien avait aidé le centre national des droits de la personne de l'Ouzbékistan à produire et à diffuser une brochure sur la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU. Il serait possible de pousser plus loin la coopération avec le bureau de l'ombudsman parlementaire, mais il est difficile de voir comment il serait possible de soutenir des activités concernant les droits de la personne et d'autres aspects du développement de la société civile sans une

¹²⁹ « Uzbekistan Facing Human Rights Crisis », article versé le 19 mai 2000 sur l'EurasiaNet.

¹³⁰ Richard Paddock, « A Campaign of Terror in the Name of Fighting It: Uzbekistan says brutality is necessary to quash Islamic extremism but critics say the repression is backfiring », in *Los Angeles Times*, 14 juin 2000.

¹³¹ Cité dans *ibid.*

entravée par des restrictions sur la formation des partis politiques et par des obstacles bureaucratiques¹²⁶.

Cette analyse signale que les ONG, comme toute « association publique », doivent se soumettre à un processus extrêmement bureaucratique et coûteux pour s'enregistrer auprès du ministère de la Justice. Elles ont du mal à trouver des fonds à cause de la législation fiscale. Il n'y a « presque aucune liberté pour la presse et il est difficile de trouver des publications étrangères¹²⁷ ». Ces problèmes ont été en grande partie confirmés par les entretiens que les membres du Comité ont eus à Tachkent avec des représentants d'ONG de femmes, un porte-parole d'un centre d'éducation publique et un journaliste dissident indépendant et ancien parlementaire. Les ONG qui essaient de faire face aux lourds fardeaux sociaux imposés à des populations vulnérables ne reçoivent à peu près aucun soutien du gouvernement. C'est au prix d'une lutte constante qu'une presse critique reste à flot, et le Parlement n'a pas encore pu jouer un vrai rôle d'opposition.

La délégation du Comité a également rencontré Mme Rashidova, ombudsman parlementaire pour les droits de la personne, qui a manifesté de l'intérêt pour en apprendre plus long sur les expériences canadiennes de fonctions semblables. L'établissement d'organismes nationaux chargés de droits de la personne est un signe positif, mais Mme Holcak, de la Fondation canadienne des droits de la personne a dit que le poste d'ombudsman de l'Ouzbékistan n'était pas encore « à la hauteur des attentes ». Elle a ajouté que « en l'absence d'un appareil judiciaire indépendant, de médias libres et d'ONG actives, ces nouvelles institutions ne seront pas au bout de leur peine. On soupçonne que la volonté des républiques de créer de pareilles institutions tient davantage aux apparences au sein de la communauté internationale qu'à un véritable engagement à l'égard des droits de la personne¹²⁸ ».

Des rapports récents d'Amnistie Internationale et de Human Rights Watch décrivent une situation sinistre, liée à des questions de religion et de sécurité. Quelques jours après la visite du Comité, le 15 mai 2000, Human Rights Watch a écrit une lettre au haut commissaire aux droits de l'homme de l'ONU dénonçant le fait que le gouvernement prend pour cible les « personnes soupçonnées d'affiliation aux dirigeants, institutions et organisations islamistes non enregistrées par l'État ».

¹²⁶ Fiona Adamson, « Building Civil Society from the Outside: An Evaluation of Democracy Assistance Strategies to Uzbekistan and Kyrgyzstan », rapport rédigé pour le Columbia University Project on Evaluating Western NGO Strategies for Democratization and the Reduction of Ethnic Conflict in the Former Communist States, 2000, p. 3-8. Cette évaluation est confirmée par Liam Anderson et Michael Beck, « U.S. Political Activism in Central Asia: The Case of Kyrgyzstan and Uzbekistan », in Bertsch et coll., *Crossroads and Conflict* (2000), p. 82 et suiv.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 10.

¹²⁸ *Témoignages*, 13 avril 2000, 1015.

- soutien pour la mise en place d'institutions démocratiques, les droits de la personne et les activités d'édification de la paix;
- coopération avec les initiatives de non-prolifération des armes nucléaires.

Le Comité estime par ailleurs qu'une visite au Canada du Président Nazarbayev serait une excellente occasion de promouvoir les intérêts et les valeurs du Canada. Cette visite devrait toutefois être précédée de mesures concrètes prises par le gouvernement du Kazakhstan pour résoudre les affaires du genre de celle mentionnée plus haut.

Ouzbékistan

Bien que l'Ouzbékistan soit le pays le plus peuplé de la région et un chaînon important dans les plans de développement de la nouvelle « route de la Soie », avant la visite du Comité en 2000, il n'avait suscité que peu d'intérêt chez les Canadiens, qui y ont seulement quelques investissements dans le secteur minier. Cependant, en mars 2001, l'ambassade du Canada dans ce pays y a organisé une mission de développement des échanges. La non-convertisibilité de la monnaie a freiné le potentiel du pays en matière d'investissement étranger. La performance de son économie après l'indépendance se compare à ce qu'il y a de mieux dans tous les pays de l'Asie centrale, mais la conjoncture est relativement stagnante. Le gouvernement a choisi comme priorité la stabilité au lieu de la réforme.

Les parlementaires chevronnés et les fonctionnaires étrangers que les membres du Comité ont rencontrés tiennent à multiplier les liens avec le Canada. Cependant, l'engagement de l'Ouzbékistan à l'égard des réformes allant dans le sens de la démocratie et d'une économie axée sur le marché reste au mieux douteux. Il n'y a guère de tolérance pour l'opposition politique, et il n'y a pas de structure juridique adéquate en place. Le président Islam Karimov a remporté les élections de janvier 2000, les premières en huit ans où ce poste était en jeu, avec 92 p. 100 des voix. Une analyse récente décrit ainsi la situation :

À bien des égards, l'Ouzbékistan est moins démocratique aujourd'hui qu'il ne l'était à l'époque de la *glasnost*, à la fin des années 1980. [...] En principe, l'Ouzbékistan est doté de certaines institutions de la démocratie. La Constitution, les documents officiels du gouvernement et les allocutions du président Karimov sont souvent colorés par le discours de la démocratie libérale. Ainsi, la Constitution garantit un certain nombre de droits de la personne et droits politiques, dont la liberté de la presse et la liberté d'association. Ces droits ne sont toutefois pas reconnus dans la pratique. [...] Certes, l'Ouzbékistan a tenu des élections législatives et présidentielles, mais la tenue d'élections ouvertes et démocratiques, avec la participation de plusieurs partis, a été

d'éducation et de formation sont un aspect clé de la stratégie canadienne d'investissement à long terme pour accompagner la société kazakh dans une difficile transition.

Le Comité comprend que le Kazakhstan a toujours beaucoup à faire pour acquérir une culture politique et juridique démocratique. Nous espérons que nos rencontres avec des acteurs clés ont fait ressortir l'intérêt du Canada pour les réformes et la mise en place d'institutions parlementaires et d'économie de marché efficaces. Nous nous inquiétons de certains faits survenus depuis notre visite, notamment l'adoption d'une loi, le 27 juin 2000, accordant au président Nazarbayev certains pouvoirs et privilèges à vie, ce qui a coïncidé avec des informations sur une enquête internationale sur de présumés transferts d'argent de pétrolières étrangères à des dirigeants kazakhs, dont le président et des membres de sa famille¹²⁵. Le Comité tient à réitérer que son appui à une intensification des contacts avec le Kazakhstan sera lié à des progrès indéniables en matière de réformes.

Les raisons sont loin de manquer pour critiquer l'actuel régime autocratique, comme le consultant Askar Duzenov l'a fait observer, mais il existe aussi de solides affinités entre le Kazakhstan et le Canada. De bonnes assises permettent d'approfondir les relations, et les réunions du Comité avec les autorités kazakhs témoignent de leur volonté de le faire. Des événements comme la visite éventuelle du président Nazarbayev au Canada et sa deuxième visite en Saskatchewan doivent être envisagées, dans ce contexte, comme des occasions de poursuivre un dialogue politique franc au plus haut niveau. À plus long terme, l'approche du Canada doit être axée sur le développement durable, des partenariats économiques responsables, le soutien du développement de la société civile par la collaboration avec des ONG locales sérieuses et la coopération pour assurer la sécurité mutuelle dans des domaines comme la non-prolifération des armes nucléaires.

Recommandation 8

Le Canada doit répondre favorablement à la volonté du Kazakhstan d'approfondir les relations bilatérales tout en appliquant un programme politique qui affirme avec fermeté les valeurs et les intérêts canadiens, notamment dans les domaines suivants :

- améliorations dans le climat global de l'investissement qui dépendent des réformes dans le droit et l'administration publique et le respect de normes élevées de transparence et de responsabilité des sociétés;
- investissements dans des programmes d'éducation et de formation dans des domaines où le Canada possède des atouts;

bureau avait critiqué ouvertement les récentes élections, toute la communauté des droits de la personne en a été ébranlée¹²².

Comme les ressources des ONG locales sont très limitées, l'aide internationale peut faire une contribution vitale à leur travail. Il est beaucoup plus facile de violer les droits lorsque les gens ne sont pas au courant de leurs droits et que la société civile n'a que peu de moyens. On a dit au Comité qu'il importerait, pour renforcer ces capacités, de trouver des partenaires locaux solides avec lesquels travailler et bâtir des réseaux P.ONG.

Le Kazakhstan a assuré un leadership constructif dans les dossiers de la non-prolifération des armes nucléaires et du règlement des conflits. Le pays a hérité d'une vaste infrastructure nucléaire soviétique (dont plus de 1 400 ogives nucléaires qui ont été récupérées en territoire russe), mais il a renoncé à l'option nucléaire, fermé le réacteur surgénérateur rapide d'Aktou, détruit ce qui était le plus important site d'essais nucléaires du monde, à Semipalatinsk, et préconisé l'établissement d'une zone denucléarisée en Asie centrale. Les membres du Comité ont étudié ces questions à Almaty avec Margarita Sevcik et Dastan Eleukenov, ancien fonctionnaire du gouvernement, du bureau représentant les États nouvellement indépendants du Monterey Institute of International Relations Centre for Nonproliferation Studies¹²³. Tout en soutenant que le Kazakhstan s'était débarrassé des matières nécessaires aux armes nucléaires, Eleukenov a souligné : « Il est très important d'appliquer des contrôles des exportations dans la région ». Ce point de vue trouve confirmation dans l'évaluation que font d'autres analystes : « Il existe toujours des risques pour la sécurité dans les installations nucléaires de la région, malgré des efforts considérables pour garder les sites et appliquer les contrôles nationaux des exportations au Kazakhstan et dans d'autres États de l'Asie centrale¹²⁴ ».

En matière de sécurité, plus largement, le Kazakhstan a été à l'avant-garde des initiatives de coopération régionale aux niveaux gouvernemental et non gouvernemental. Un très intéressant projet d'ONG dont le Comité a entendu parler à Almaty grâce au centre de gestion des conflits est la formation d'un réseau centre-asiatique de gestion des conflits pour établir des capacités d'éducation de la paix, y compris le travail avec les enfants et l'utilisation des traditions locales. Ce centre a également travaillé avec la Fondation canadienne des droits de la personne sur un programme d'éducation scolaire en droits de la personne. Ce sont là des exemples concrets d'activités envisageables pour appuyer les objectifs d'une transition pacifique. Nous estimons que les activités

¹²² *Témoignages*, 13 avril 2000, 1015.

¹²³ En plus des détails du rapport sur le voyage en Asie centrale, voir Eleukenov, « Perspectives on Security in Kazakhstan », in Gary Bertsch et coll., éd., *Crossroads and Conflict: Security and Foreign Policy in the Caucasus and Central Asia*, New York, Routledge, 2000, p. 240-255.

¹²⁴ Burkhard Conrad, « Regional (non-) Proliferation: The Case of Central Asia », rapport rédigé pour le NGO Committee on Disarmament, New York, avril-mai 2000, p. 4 de la version Internet, à l'adresse <http://www.ppc.pjms.org>.

Les observations de M. Carol nous amènent à conclure que le Canada ne devrait pas se retirer, car il renoncera ainsi à la possibilité d'exercer une influence, mais assurera sa participation, y compris dans le domaine commercial, d'une vigoureuse affirmation de ses valeurs et d'un relèvement des normes de conduite. Bien entendu, cela veut dire que les entreprises canadiennes doivent donner l'exemple en respectant des normes élevées en matière de gestion et de responsabilité environnementale et sociale, et en faisant preuve de transparence dans leurs relations avec le public. Le Comité prend note des préoccupations particulières exprimées à cet égard par Mining Watch Canada dans son témoignage et ses mémoires, notamment à propos de la participation de 60 p. 100 de Cameco à un projet de coentreprise pour exploiter l'un des plus importants gisements d'uranium du monde.

C'est là un domaine où il y aurait lieu d'encourager les entreprises canadiennes à étudier la possibilité d'accroître leurs contacts avec des ONG locales qui souhaitent des réformes. Cette perspective a été bien accueillie par Sergey Zlotnikov, chef de « Interlegal » Civic Foundation et de Transparency Kazakhstan, pendant une table ronde à Almaty, lorsqu'on lui a demandé quelle serait la contribution la plus utile que le Canada puisse faire, il a même encouragé « un plus grand nombre de sociétés canadiennes à travailler ici pour réclamer des améliorations dans l'application de la règle du droit ». La politique canadienne devrait être attentive à la façon dont les relations économiques peuvent être gérées de façon à stimuler les réformes démocratiques, à respecter les principes du développement durable et à promouvoir de saines pratiques en général.

S'il est une chose sur laquelle les porte-parole d'ONG et les représentants du gouvernement s'entendent, quoique pour des raisons différentes, c'est sur l'intérêt d'une expansion de l'activité canadienne et des échanges dans les secteurs public et privé. Le Comité est conscient que les ONG n'ont pas la vie facile dans une situation soumise à un contrôle étroit qui les oblige à s'enregistrer officiellement et qui est généralement hostile aux critiques adressées au gouvernement. Les représentants d'Amnistie internationale et de la Fondation canadienne des droits de la personne nous en avait prévenus. Comme Mme Holcak l'a dit dans son témoignage :

Les groupes qui documentent et surveillent les violations des droits de la personne ou les élections font constamment l'objet de harcèlement et leurs membres peuvent même être emprisonnés. Le service de sécurité de l'État les surveille couramment. Par exemple, un de nos partenaires au Kazakhstan signale qu'ils sont périodiquement priés de fournir la liste des participants à leurs programmes par des agents du Comité de sécurité nationale, qui relève directement du président. Durant mon voyage à Almaty, en novembre dernier, les locaux du Bureau international des droits de la personne du Kazakhstan ont été complètement détruits par les flammes. Tous les dossiers ont été perdus. L'enquête policière a conclu que l'incendie était d'origine criminelle. Mais aucun suspect n'a été identifié ou mis en accusation. Comme le

mais une fois que vous avez dépensé les fonds initiaux, alors c'est tant pis pour vous¹¹⁹ ». Dans une lettre de suivi adressée au président du Comité, le témoin a ajouté : « Jusqu'à maintenant, il n'y a eu aucune amélioration du traitement réservé aux investisseurs étrangers au Kazakhstan... Le Canada devrait se joindre à d'autres pays d'optique commune et assortir de conditions efficaces l'aide économique et sociale consentie aux pays de l'Asie centrale et plus particulièrement au Kazakhstan¹²⁰ ».

Un autre cas soumis à l'étude du Comité portait sur l'exportation de 35 véhicules neufs au Kazakhstan effectuée par des investisseurs canadiens en 1994. Ces véhicules ont pour ainsi dire été volés une fois sur place, puis sacqués pendant qu'ils étaient sous la garde des policiers. Les exportateurs canadiens ont réussi à obtenir gain de cause devant les tribunaux, mais n'ont pas réussi à faire exécuter la décision. Lorsque les membres du Comité ont rappelé le cas à l'ambassadeur du Kazakhstan en mai 2000, celui-ci a répondu :

L'affaire[...] constitue un ensemble de plusieurs facteurs. Il y a d'abord le piètre jugement manifesté dans la conclusion d'une transaction avec un associé non fiable [...]

La deuxième série de facteurs dont je reconnais l'existence, à titre de représentant du gouvernement du Kazakhstan, c'est que dans cette affaire, le système judiciaire n'a pas fonctionné aussi bien qu'il aurait dû le faire. L'affaire a été étudiée pendant trop longtemps, par trop de juges, et chacun d'eux se faisait tirer l'oreille. C'est pourquoi, entre 1994 et 2000, il n'y a pas eu de décision claire [...]

Je sais que cette affaire a maintenant été abordée au niveau interinstitutionnel, avec la participation du ministère de la Justice, et la solution sera fondée sur la législation existante du Kazakhstan; c'est-à-dire que, si un citoyen ou une entité commerciale subit un tort matériel en raison de l'inaction d'une organisation gouvernementale — et en l'occurrence, ce sont les autorités policières du Kazakhstan qui avaient la garde de ces voitures — le gouvernement doit payer à même le trésor de l'État. Et je prévois que tel sera l'aboutissement de cette affaire.

Quant aux juges qui se sont rendus coupables de négligence, quatre d'entre eux ont subi des mesures disciplinaires¹²¹.

Le Comité était heureux de connaître les mesures prises de la bouche de l'Ambassadeur, et de savoir qu'il condamnait la lenteur du système judiciaire, mais en mai 2001 l'affaire n'était toujours réglée.

¹¹⁹ *Témoignages*, 11 avril 2000, 0940.

¹²⁰ Paul Carroll, lettre du 19 avril 2000 adressée au député Bill Graham, p. 2.

¹²¹ *Témoignages*, 4 mai 2000, 1155 et 1200.

réglementation arbitraire, les régimes fiscaux punitifs, la corruption largement répandue sont celles qui sont le plus souvent signalées. Par contre, des indications donnent aussi à penser qu'il existe un engagement et un intérêt à long terme pour continuer à développer des partenariats économiques. Les relations avec la Saskatchewan et l'Alberta ont été particulièrement actives dans le domaine de l'agriculture, des mines, de l'énergie et des ressources humaines. En ce qui concerne les ressources humaines, les membres du Comité ont assisté à l'inauguration du bureau principal, à Almaty, du Caspian Training Centre, projet du Southern Alberta Institute of Technology visant à mettre sur pied un établissement de formation pour les industries de l'énergie du Kazakhstan.

Il y a à la fois des circonstances et perspectives favorables et défavorables pour la progression des relations bilatérales. L'ambassadeur Bolat Nurgaliyev a expliqué au Comité, à Ottawa : « ... nous avons, en à peine plus de huit ans, élaboré le cadre d'une société stable, pluraliste et moderne. Bien sûr, notre nouveau pays est une oeuvre encore inachevée. Cependant, si on l'évalue en fonction de l'importance quelle norme historique objective, le rythme de notre développement et l'ampleur et la profondeur de notre transformation ont été vraiment extraordinaires, surtout si on tient compte des graves handicaps dont nous avons hérité et qui ont été pour nous de lourdes contraintes¹¹⁷ ». Par contre, un ancien premier ministre, Akezhan Kazhegeldin, a écrit non sans amertume :

Le pays est aujourd'hui plongé dans une crise économique catastrophique. [...] De 1993 à 1997, le Kazakhstan a pu attirer des centaines de sociétés occidentales, leurs investissements ont totalisé 9 milliards de dollars américains. [...] Pendant cette période, cependant, le Kazakhstan n'a pas su atteindre son objectif le plus important : jeter des assises solides pour bâtir la démocratie. Tandis qu'apparaissait une économie libéralisée, un régime autoritaire et antidémocratique a émergé au Kazakhstan. [...] Le développement économique a également souffert, des investisseurs étrangers se sont fréquemment retrouvés en conflit avec des administrations locales, et ils ont toujours fini par perdre. [...] L'Ouest ne doit pas tolérer que des dictateurs restent au pouvoir¹¹⁸.

Le Comité n'a pas à faire une évaluation aussi optimiste ni aussi sinistre de la situation. À l'évidence, il y a des problèmes critiques auxquels il faut s'attaquer. Même les sociétés qui ont remporté un succès considérable dans leurs activités, comme Hurricane, Cameco et SNC Lavallin qui sont venues témoigner, ont fait libéralement état des obstacles et des sujets d'exaspération qu'ils ont trouvés. Paul Carroll, président et PDG de World Wide Minerals, a soulevé le cas des lourdes pertes que sa société soutient avoir subies sur ses investissements et parlé de sa cause toujours en instance contre le gouvernement du Kazakhstan. Selon lui, cette situation regrettable n'est pas isolée : « Il semble qu'il y ait une invitation ouverte à aller dans ce pays et à y dépenser de l'argent,

¹¹⁷ *Témoignages*, 4 mai 2000, 1120.

¹¹⁸ « Shattered Image: Miscoceptions of Democracy and Capitalism in Kazakhstan », in *Harvard International Review*, hiver-printemps 2000, p. 76-79.

Le document *2000 Country Investment Profile* de la BERD soutient avec optimisme que « le Kazakhstan accomplit des progrès plus rapides que les autres républiques de l'Asie centrale dans le sens de la consolidation et de l'amélioration de l'économie¹¹⁴ ». Au cours des dix dernières années, ce pays a reçu la part du lion, dans les investissements étrangers directs destinés à l'Asie centrale. En ce moment, il bénéficie également des cours pétroliers élevés, et des découvertes récentes pourraient faire de ce pays un exportateur d'énergie de premier ordre dans le monde¹¹⁵. Le Canada a des enjeux considérables à cet égard, notamment par l'entremise de la société Hurricane Hydrocarbons, qui possède le plus important investissement privé canadien dans le pays, jusqu'à maintenant, exploitant le gisement Kumkol. Hurricane s'est récemment associée à la plus grande raffinerie de pétrole du pays, SHNOS, qui traite également avec la société pétrolière nationale de Chine, car le Kazakhstan cherche à diversifier ses exportations de pétrole¹¹⁶.

Le Kazakhstan est le pays qui a avec le Canada les relations bilatérales les plus étendues, ce dont témoigne le fait que notre seule ambassade dans la région est située dans l'ancienne capitale et la ville la plus importante du pays, Almaty, près des frontières de la Kirghizie et de la Chine. L'attention a porté largement sur la dimension commerciale. Au cours des audiences du Comité à Ottawa et des réunions avec les dirigeants de Hurricane et d'autres membres du monde des affaires canadien à Almaty, où une table ronde réunit des hommes et femmes d'affaires chaque mois, un certain nombre de difficultés dans le contexte de l'investissement ont été relevées; la

114

Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Kazakhstan 2000 Country Investment Profile*, document rédigé pour le Forum des affaires tenu à l'occasion de la réunion annuelle de la BERD qui a eu lieu à Riga en mai 2000, p. 4. Les membres du Comité ont reçu à l'avance des exemplaires des rapports sur le Kazakhstan et le Kirghizistan, et ils ont eu droit à une séance d'information sur leur contenu, qui leur a été donnée à Almaty par John Kur, du bureau du directeur canadien, et Michael Davey, directeur chargé des deux pays. Ces profils s'adressent plutôt au monde des affaires et ont un ton quelque peu promotionnel, car ils sont rédigés par les équipes de promotion des pays de la BERD avec le concours des représentants des pays. À cet égard, il est regrettable que les rapports tendent à négliger plusieurs aspects des principes fondateurs de la BERD, qui comprennent la viabilité du point de vue économique (tous les projets doivent satisfaire à un critère de diligence raisonnable) et le principe de conditionnalité de l'article 1, selon lequel les pays qui reçoivent de l'aide « s'engagent à respecter et à mettre en pratique les principes de la démocratie, du pluralisme et de l'économie de marché ». Les *Country Investment Profiles* récents qui portent sur l'Asie centrale ne disent à peu près rien des progrès en matière d'environnement et de la réforme politique.

115

En 2000, la Offshore Kazakhstan International Operating Company, un consortium formé de multinationales du pétrole, était apparemment sur le point d'annoncer la découverte d'un nouveau gisement pétrolier comprenant des réserves qui, selon une estimation prudente, atteindraient 50 milliards de barils, et peut-être 200 milliards. (« Caspian oil patch may yield 50B barrels », in *The Ottawa Citizen*, 9 juillet 2000.) Voir également le témoignage de M. Robert Cutler (*Témoignages*, 2 mai 2000) au sujet du potentiel du nord de la Caspienne, qui dépasserait les attentes.

116

« New Kazak Oil Route Sets Stage for Battle over Central Asia », commentaire du 23 juin 2000 versé sur le site www.stratfor.com.

Le Tadjikistan est le pays le plus instable depuis l'indépendance et il est probablement celui qui a le plus souffert de la dislocation de l'Union soviétique. Il est le bon dernier du groupe par sa production économique réelle, le revenu par habitant et le classement en matière de développement humain. Par contre, le Comité est impressionné de ce que la Fondation Aga Khan a pu y accomplir ces dernières années. À Almaty, M. Hakim Feerasta a renseigné les membres du Comité sur le travail du réseau de développement Aga Khan dans des secteurs importants comme l'agriculture, la sécurité alimentaire, le développement local, le microcrédit, la production d'électricité, la formation des ressources humaines et la création d'une université de l'Asie centrale. Il a remarqué le progrès accompli par le Tadjikistan, qui a pu produire de quoi satisfaire 90 p. 100 de ses besoins alimentaires, contre seulement 15 p. 100 dans les premières années d'indépendance. On trouvera d'autres détails dans le témoignage de M. Nazeeer Ladhani, PDG de la Fondation Aga Khan (*Témoignages*, 4 mai 2000). L'ACDI est au cinquième rang des plus importants donateurs du réseau Aga Khan, car il lui a consenti quelque 3 millions de dollars en aide technique pour son programme régional sur une période de trois ans. Compte tenu des beaux résultats obtenus, cet effort mené par une ONG mérite que le Canada maintienne son appui.

Recommandation 6

Le Canada devrait appuyer l'application ferme du principe de la conditionnalité de la réforme politique dans ses relations bilatérales et multilatérales avec les pays de l'Asie centrale, notamment dans le cas du Turkménistan. Avant d'établir des contacts plus poussés avec ce pays, il faudrait attendre la preuve d'une amélioration notable de la situation politique.

Recommandation 7

Le Canada devrait continuer d'appuyer fermement le travail du réseau de développement Aga Khan, notamment pour ses projets au Tadjikistan. Le gouvernement devrait observer l'évolution de la situation de ce pays afin de favoriser d'autres possibilités de collaboration avec des organisations non gouvernementales comme la Fondation Aga Khan.

la scène internationale. Ils sont également d'une importance critique pour les pays d'Asie centrale au moment où ils abordent un processus difficile de transition¹¹³ ».

Recommandation 4

Le Canada devrait renforcer sa représentation diplomatique en Asie centrale en accordant des ressources supplémentaires à l'ambassade d'Almaty et en ouvrant une mission dans au moins un autre pays; l'Ouzbékistan est probablement le premier choix qui s'impose, puisqu'on y retrouve plus de 40 p. 100 de la population de la région. Le gouvernement devrait veiller à ce que l'administration centrale du MAECI et celle de l'ACDI aient des ressources suffisantes en place pour suivre l'évolution de la situation dans la région et gérer un programme amélioré d'activités canadiennes dans la région.

Recommandation 5

Le Canada devrait faire porter l'élaboration de sa politique et de ses programmes surtout sur le renforcement des relations avec l'Asie centrale dans les secteurs prioritaires suivants :

- la stabilité régionale et la consolidation de la paix;
- les relations économiques au sens large et à long terme et le développement durable;
- les réformes de démocratisation, les droits de la personne et le soutien de la société civile;
- les ressources humaines, l'éducation et la culture.

II. LA SITUATION DES DIVERS PAYS ET LES INTÉRÊTS DU CANADA

La présente section est consacrée aux trois pays visités par les membres du Comité en mai. Les deux autres méritent néanmoins de brèves observations. Le Turkménistan a été décrit comme un pays « totalitaire » par le président de Cameco Gold, Len Homeniuk. Bien qu'il s'agisse d'un pays riche en ressources qui est rivalet de la Caspienne, il n'y a guère de possibilités d'accroître les contacts du Canada avec lui tant que la situation politique ne s'améliorera pas. La BERD et l'OSCE ont tenté d'engager le dialogue avec le Turkménistan au sujet de la réforme politique, mais ils n'ont guère eu de succès jusqu'à présent. Nous croyons que, dans les cas où il n'existe aucun engagement vérifiable à l'égard des réformes de la part du gouvernement, le principe de la conditionnalité politique doit s'appliquer avec fermeté aux niveaux bilatéral et multilatéral.

suyvantes sur les possibilités qui s'offrent à nous. À ce stade-ci, le plus important est d'établir que l'Asie centrale doit retenir davantage l'attention dans l'élaboration de la politique étrangère du Canada et d'indiquer de manière générale certains secteurs prioritaires dans lesquels il faut travailler.

Une évaluation prudente fondée sur l'analyse qui précède donne à penser que toute expansion de l'activité du Canada doit demeurer modeste, mais le Comité est persuadé que le Canada est sous-représenté et que son rôle n'est donc pas suffisamment développé, dans le contexte de l'Asie centrale. À partir des opinions d'un certain nombre de témoins et du résumé succinct que l'ambassadeur Skinner a fait des réunions que nous avons tenues dans la région, nous estimons que les éléments suivants sont des dimensions prioritaires dans l'élaboration de la politique à venir :

- la stabilité régionale — y compris des initiatives portant sur la consolidation de la paix et la sécurité humaine;
- les relations économiques plus larges et à long terme — y compris l'attention à accorder au développement de la petite entreprise, aux questions de durabilité du point de vue de l'environnement et à la responsabilité des sociétés;
- les réformes de démocratisation — y compris un soutien pour le renforcement des protections des droits de la personne, de la règle de droit, de l'indépendance des médias et des capacités de la société civile;
- le développement des ressources humaines — y compris l'attention à accorder à l'éducation, au rôle des femmes, à la promotion et aux échanges culturels.

À cet égard, nous prenons à cœur le conseil de M. MacFarlane voulant que la formulation de la politique étrangère à venir soit le reflet cohérent de l'ensemble des intérêts et des valeurs du Canada. Comme il l'a si bien dit : « Nous ne soutenons pas la démocratie, la règle du droit et la réforme de l'économie simplement parce que ce sont là des valeurs que nous éprouvons. Elles sont aussi indissociables de nos intérêts¹² ». M. Nazeer Ladhani, PDG de la Fondation Aga Khan du Canada, a ajouté un point de vue complémentaire : il est possible d'envisager une approche canadienne intégrée qui fasse correspondre les forces du Canada et les besoins de l'Asie centrale pour cultiver ce qu'il a appelé la « démocratie multiculturelle ». Selon lui, « cinq points — à savoir la promotion de la cohésion dans la région, le développement économique, le développement des ressources humaines, les réformes sectorielles et la culture locale — correspondent précisément à cinq domaines où les Canadiens et leurs institutions ont fait merveille sur

Malgré le fait que le Canada n'a pour l'instant que des liens ténus avec la région et malgré les risques et les réserves qu'on peut avoir au sujet d'une participation accrue, les témoins du secteur privé et des ONG s'entendent pour reconnaître les mérites d'une expansion notable de la présence canadienne. Comme Len Homeniuk, président de Cameco Gold, l'a fait valoir avec conviction :

Il ne fait aucun doute que l'Asie centrale, région voisine de la République populaire de Chine, de la Russie, du Caucase et de plusieurs pays islamiques, est actuellement, du point de vue géopolitique, un grand sujet de préoccupation pour les pays occidentaux, et qu'elle prendra de plus en plus d'importance à l'avenir. [...] Il est par conséquent à notre avis nécessaire que le Canada joue en Asie centrale, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, un rôle plus visible. [...] ... la participation de sociétés canadiennes au développement de l'économie de l'Asie centrale entraînera éventuellement des bénéfices financiers importants pour le Canada. [...] Cependant, sans l'appui d'une présence forte du gouvernement canadien, il est difficile d'obtenir une participation importante du monde des affaires canadien. L'un des domaines dans lesquels les investisseurs actuels et potentiels du secteur des affaires bénéficieraient d'une représentation forte du gouvernement canadien dans la région est l'évaluation et la compréhension des institutions politiques. Même si chaque investisseur important procède à ses propres contrôles préalables et tire ses propres conclusions, une analyse politique judicieuse, préparée par des spécialistes, a une valeur inestimable¹¹⁰.

Quant au soutien des droits de la personne et au développement de la démocratie, il faudrait aussi des ressources accrues en politique étrangère pour renforcer le rôle du Canada. Le pays le plus peuplé de la région, l'Ouzbékistan, est toujours desservi à partir de Moscou. Ria Holcak, de la Fondation canadienne des droits de la personne, a expliqué au Comité :

...quand j'ai commencé à me rendre dans la région, j'ai constaté que la représentation diplomatique canadienne était malheureusement très réduite. Il y a une petite ambassade à Almaty qui dessert quatre pays. Il n'y a personne qui s'occupe du dossier des droits de la personne. Il n'y a pas assez d'effectifs. Or, si nous n'avons pas de représentation dans ce pays, comment pouvons-nous établir un premier contact? [...] Nous entendons souvent toutes sortes d'histoires, et il est très difficile de savoir s'il s'agit de rumeurs, de faire la part des choses. Il y a un manque de transparence. Je pense qu'il serait utile d'avoir une représentation diplomatique¹¹¹.

Cela n'est guère étonnant, mais ceux que nous avons rencontrés sur place, dans les milieux gouvernementaux et autres, se sont réjouis du regain d'intérêt du Canada pour renforcer les relations diplomatiques, des investissements et des échanges commerciaux responsables et mutuellement bénéfiques, et diverses formes de coopération et d'aide. Nous donnerons de plus amples précisions dans les sections

¹¹⁰ Témoignages, 11 avril 2000, 0945.
¹¹¹ Témoignages, 13 avril 2000, 1045.

Tableau 5 Nombre de membres du personnel diplomatique en Asie centrale (1999)						
	Canada	E.-U.	R.-U	France	Allemagne	Japon
Kazakhstan	2	67	6	17	29	13
Kirghizistan	0	22	0	0	11	0
Tadjikistan	0	0	0	0	6	0
Turkménistan	0	12	5	4	6	0
Ouzbékistan	0	31	5	17	26	12
Totaux	2	132	16	38	78	25

Source : The New Central Asia, rapport du groupe de travail de la Commission trilatérale, tableau IV-1, p. 67.

Tableau 6 Échanges commerciaux et aide du Canada — Asie centrale		
	Commerce de marchandises bilatéral en 2000 (en milliers de \$ CAN de) Exportations/importations (total des échanges)	Aide bilatérale 2000-2001 (\$ CAN)
Kazakhstan	23 672/28 080 (51 752)	1 221 875
Kirghizistan	1 746/194 (1 940)	974 718
Tadjikistan	336/240 (576)	603 769
Turkménistan	804/277 (1 081)	62 187
Ouzbékistan	2 053/18 059 (20 112)	216 215
Totaux	28 611/46 850 (75 461)	3 076 764

Sources : Statistique Canada; Agence canadienne de développement international.

Où se situent les intérêts et les valeurs à venir du Canada, dans cette situation compliquée où la prudence est de mise?

La présence et les priorités du Canada

Jusqu'à maintenant, le rôle du Canada dans la région a été très discret. La seule mention du Canada dans l'étude de la Commission trilatérale, par exemple, concerne notre responsabilité particulière à l'égard de l'Ukraine dans le contexte du G-7¹⁰⁸. Effectivement, les relations avec l'Ukraine sont normalement une préoccupation plus importante pour l'agent du MAECI à Ottawa qui s'occupe également des cinq pays de l'Asie centrale et a accompagné la délégation du Comité. Sur le terrain, la présence est presque aussi discrète. Voici ce qu'a dit Jim Wright, à l'époque directeur général au MAECI :

Le Canada n'a qu'une seule ambassade dans la région, à Almaty, au Kazakhstan. Cette petite mission, qui compte deux agents canadiens pour l'instant, accréditée auprès de la République kirghize et du Tadjikistan, était auparavant une mission commerciale. Elle est devenue une ambassade qui offre tous les services, et cette évolution se poursuivra cet été, lorsque l'ACDI y enverra un agent canadien qui sera chargé du programme d'assistance technique dont l'ampleur s'accroît au Kazakhstan, au Tadjikistan et en République kirghize¹⁰⁹.

Deux pays, l'Ouzbékistan et le Turkménistan sont desservis de l'extérieur de la région, à partir de nos ambassades de Russie et de Turquie respectivement. La représentation diplomatique du Canada est infime, comparée à celle d'autres pays du G-7 (voir le tableau 5). Cela limite évidemment ce que le Canada peut faire, malgré toute l'excellence du travail de nos agents du service extérieur. Les échanges commerciaux restent relativement faibles et se soldent par un déficit d'un peu plus de 18 millions de dollars en 1999 pour le Canada (voir le tableau 6). Les investissements se sont concentrés fortement dans quelques ressources énergétiques non renouvelables et ressources minières (principalement les hydrocarbures, l'or et l'uranium). Le programme d'aide du Canada est modeste, se résumant à quelques millions de dollars par année (tableau 5), comme l'a expliqué le directeur de l'ACDI chargé de la région, et doit forcément être très sélectif. L'ACDI ne doit pas se contenter de saupoudrer les projets, mais encore élaborer un cadre de politique régionale capable de soutenir des programmes plus importants. Malgré tout, les membres du Comité ont été impressionnés par les microprojets du Fonds canadien qu'ils ont visités, car ils illustrent comment une dépense, même minime, peut, si elle est bien choisie et ciblée, avoir un grand retentissement local et beaucoup de visibilité.

¹⁰⁸ *The New Central Asia*, p. 92. Le cas est cité comme exemple de la façon dont divers pays occidentaux peuvent, de manière coordonnée, établir des « partenariats spéciaux » semblables avec des pays de l'Asie centrale.

¹⁰⁹ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1050.

Asie centrale. De plus, des « accords de partenariat et de coopération » sont entrés en vigueur à l'été de 1999 entre l'UE et le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et le Kirghizistan. Ils disposent, non sans un certain optimisme, que « le respect de la démocratie, des principes du droit international et des droits de la personne ainsi que des principes de l'économie de marché est à la base des politiques intérieures et extérieures des parties et constitue un élément constant du partenariat¹⁰⁴ ».

Si l'Iran et la Turquie sont des puissances intermédiaires qui prétendent exercer une influence dans la région, il semble qu'ils n'aient que des moyens limités pour le faire. De plus, l'Iran semble tourné surtout vers les intérêts russes, tandis que la Turquie, qui est membre de l'OTAN et vient d'être acceptée comme candidat susceptible d'accéder à l'UE, semble se ranger du côté des intérêts américains et européens¹⁰⁵.

Les rivalités du passé n'entraînent pas forcément un retour aux affrontements du « grand jeu » des sphères d'influence et de la lutte pour les richesses de la région, à la façon du XIX^e siècle. Tous les acteurs sont en faveur d'une coopération internationale accrue, mais ce qui semble faire défaut, c'est une approche multilatérale globale qui soit cohérente à l'égard de la région. L'étude la Commission trilatérale demande si on pourrait envisager pour l'Asie centrale quelque chose qui ressemblerait au « pacte de stabilité » qui existe pour le sud-est de l'Europe et est proposé pour le Caucase. Il y a eu une prolifération de plans et de propositions qui « se recoupent souvent d'une manière qui gaspille beaucoup d'énergie politique et de ressources financières rares. Il faut créer des mécanismes de coordination entre les diverses institutions qui s'intéressent aux dossiers de l'Asie centrale¹⁰⁶ ».

M. MacFarlane a proposé au Comité une deuxième thèse pour expliquer les résultats médiocres obtenus à ce jour : l'« incohérence interne » du programme de l'Occident :

Il me semble juste de dire que, même si nous avons répugné à définir clairement une série de priorités dans le programme libéral-démocratique, les gens de la région ont conclu que nous nous soucions plus de stabilité et d'ouverture économique que de droits et de démocratie. Ils ont défini leur propre approche de la réforme en conséquence. [...] Les pays de l'Ouest n'ont pas voulu délier les cordons de la bourse pour faire appliquer leurs idées en matière de droits politiques et de droits de la personne et aucun acteur de l'extérieur n'a établi une réelle conditionnalité politique¹⁰⁷.

¹⁰⁴ *The New Central Asia*, p. 71.

¹⁰⁵ Cf. Tchangiz Pahlevan, « Iran and Central Asia », et Gareth Winrow, « Turkish Policy in Central Asia », in *Post-Soviet Central Asia*, p. 73-108.

¹⁰⁶ *The New Central Asia*, p. 85 (souligné dans l'original).

¹⁰⁷ *Mémoire*, 2 mai 2000, p. 5.

important, avec la Russie, dans un bloc régional centre-asiatique de sécurité et de coopération qui pourrait émerger sous les auspices de ce qu'on appelle désormais le « Forum de Shanghai ». Son sommet du 5 juillet 2000, auquel le président Poutine a assisté, a approuvé la formation d'un centre régional antiterrorisme et publié une déclaration commune condamnant les ingérences dans les affaires intérieures des pays, « y compris celles dont le prétexte est l'intervention humanitaire et la protection des droits de la personne¹⁰⁰ ».

Dans ce contexte, il est intéressant d'observer les messages divergents de la secrétaire d'Etat américaine, Madeleine Albright, lors de sa première visite officielle au Kazakhstan, au Kirghizistan et en Ouzbékistan, qui a eu lieu à peine quelques semaines avant le passage de la délégation du Comité, en mai 2000. Tout en insistant auprès des gouvernements au sujet des réformes touchant la démocratisation et les droits de la personne, elle a annoncé une aide millitaire de 3 millions de dollars américains pour chacun de ces pays. (Bien qu'elle ait dit que son voyage visait à servir la démocratie et n'était pas dirigé contre les Russes, cette visite a provoqué une prompt réaction du président Poutine, qui a promis de nommer un représentant spécial pour l'Asie centrale¹⁰¹.) Les États-Unis ont des intérêts commerciaux et stratégiques dans la mise en valeur des ressources énergétiques de la Caspienne, mais ils ont aussi de nombreux programmes et une importante présence diplomatique en Asie centrale¹⁰². Les organismes américains ont dépensé des centaines de millions de dollars en aide à la démocratie et à la société civile dans les pays en transition au cours de la dernière décennie. Cependant, on se pose une foule de questions sur l'efficacité de cette aide¹⁰³. Les spécialistes qui ont témoigné au cours des audiences du Congrès le 12 avril 2000, juste avant la visite de Mme Albright en Asie centrale, ont généralement convenu que les résultats avaient été décevants et que la situation des droits politiques et des droits de la personne s'aggravait au lieu de s'améliorer.

Le Japon et l'Union européenne fournissent aussi une aide importante. Bien que l'Asie centrale ne soit guère à l'avant-plan en Europe, l'UE a entrepris dans cette région des projets majeurs, notamment dans le cadre de son programme d'aide technique aux pays de la CEI (TACIS) et du programme de couloir de transport Europe, Caucase et

¹⁰⁰ Marat Mamadschoyev, « The Shanghai G-5 Becomes the Shanghai Forum », texte versé le 7 juillet sur l'EurasiaNet, à l'adresse <http://www.eurasianet.org> Outre la Russie et la Chine, les membres du groupe, créé en 1996, surtout pour discuter de questions de sécurité et de frontières, comprennent le Kazakhstan, le Kirghizistan et le Tadjikistan. Le président Karimov de l'Ouzbékistan a assisté au sommet du 5 juillet, à titre d'observateur, et a annoncé en mai 2001 que l'Ouzbékistan se joindrait au Forum.

¹⁰¹ im Hoaland, « A Shift Toward Patient Realism in Washington », in *International Herald Tribune*, 5 mai 2000. Voir également « Central Asia and America: Wooed but not wowed », in *The Economist*, 22 avril 2000, p. 38.

¹⁰² Ariel Cohen, « Paving the Silk Road: US Interests in Central Asia and the Caucasus », in *Harvard International Review*, hiver-printemps 2000, p. 70-74.

¹⁰³ Voir l'excellente évaluation critique proposée par Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington (D.C.), Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1999.

futures de la seule grande puissance en mesure de dominer le bassin de la Caspienne — c'est-à-dire la Russie⁹⁵... »

Dans la période qui a suivi la désintégration de l'URSS, les États de l'Asie centrale ont décidé de se joindre à la Communauté des États indépendants (CEI), dont les documents fondateurs ont été signés à Almaty (Kazakhstan) en décembre 1991. On avait l'impression que ce qui avait été une zone périphérique isolée de l'empire soviétique pouvait désormais commencer à s'affirmer sur la scène internationale⁹⁶. Mais les réalités d'après l'indépendance n'ont guère été favorables à la réalisation de ces ambitions. La CEI ne s'est pas avérée très efficace, et les progrès vers l'intégration régionale ont aussi été d'une pénible lenteur. La tendance, dans les pays de l'Asie centrale, a été de revenir vers des relations et des alliances renouvelées avec Moscou.

Il est vrai que, dans les réunions avec les membres du Comité, les fonctionnaires ont plutôt insisté sur leurs efforts pour se joindre aux organisations internationales et sur leur désir d'établir des relations plus solides avec les pays de l'Ouest. L'étude de la Commission trilatérale prend également note d'un « déclin de la présence et de l'influence militaire russe dans la région⁹⁷ ». Néanmoins, à en juger d'après les propos d'autres témoins et les actes du président Poutine pendant ses 15 mois au pouvoir, il semble que la réaffirmation d'une diplomatie russe musclée est bien accueillie par les dirigeants de la région. Les intérêts économiques de la Russie ont été renforcés par les annonces récentes d'importantes découvertes de pétrole et de gaz dans les secteurs russe et kazakh du nord de la Caspienne, les sociétés russes s'occupant de très près des diverses possibilités de construction de pipe-lines envisagées⁹⁸.

Certains estiment que la Chine est sur le point de s'affirmer comme émule de la Russie et des États-Unis dans les développements énergétiques à venir. Selon la position du Canada, ce sont les considérations commerciales qui doivent prédominer dans des questions comme l'établissement du tracé des pipe-lines. Cependant, il est clair que les préoccupations stratégiques d'ordre géopolitique sont un facteur à considérer. Une analyse soutient que « ce sont les décisions politiques prises dans beaucoup de capitales en matière d'énergie, et non les forces économiques qui jouent sur les sociétés du secteur énergétique qui seront déterminantes⁹⁹ ». La Chine est aussi un protagoniste

⁹⁵ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1020.

⁹⁶ Voir Tatiana Shaumian, « Foreign Policy Perspectives of the Central Asian States », in *Post-Soviet Central Asia*, p. 62-72.

⁹⁷ *The New Central Asia*, p. 11.

⁹⁸ Voir l'étude détaillée des diverses options de pipe-lines, des prévisions en matière énergétique et des intérêts stratégiques réalisée par John McCarthy, « Central Asia Focus: The Geopolitics of Caspian Oil », in *Jane's Intelligence Review*, juillet 2000, p. 20-25.

⁹⁹ Stephen Blank, « Every shark east of Suez: great power interests, policies and tactics in the Transcaspiian energy wars », in *Central Asian Survey*, 18:2, 1999, p. 179.

que commenceront les luttes de succession⁹² ». Une évaluation très pessimiste de Boris Rumer, de Harvard University, éditeur de *Central Asia 2000: Critical Problems, Critical Choices*, prévoit de graves conflits :

À la fin des années 1990, deux tendances distinctes se sont dégagées comme les caractéristiques prédominantes de l'Asie centrale contemporaine : la dégradation sociale et économique et des tensions croissantes entre les États de la région. La source des deux problèmes est une profonde crise économique que les régimes, loin de pouvoir résoudre, n'arrivent pas à contenir. L'instabilité qui en résulte menace de déclencher une énorme explosion sociale — d'autant plus probable à cause d'un facteur islamique de plus en plus important — et de déclencher des conflits entre États qui pourraient aboutir à une balkanisation générale de cette vaste région de l'Eurasie centrale⁹³.

Les membres du Comité qui se sont rendus dans la région ont retiré de leur séjour une impression bien moins négative que ce spectre des « Balkans d'Eurasie » qui pointerait à l'horizon. Néanmoins, nous reconnaissons que les choses risquent de tourner mal, avec des conséquences importantes pour la sécurité dans son ensemble et qu'il est donc dans l'intérêt de la communauté internationale de surveiller la situation de près. À cet égard, le Canada doit également être en mesure de faire ses propres évaluations stratégiques bien éclairées de la situation au gré de son évolution. Nous sommes portés à nous rallier à l'opinion exprimée dans le rapport de la Commission trilatérale : « Certes, il est possible que des conflits semblables à ceux des Balkans éclatent dans toute la région qui va de l'est de la Turquie jusqu'en Mongolie, mais il sera crucial de comprendre les causes profondes de ces conflits. Bien qu'il y ait des traits communs comme la faiblesse des États, les divisions ethniques et les échecs économiques, il y a des éléments propres à la région, aux pays et même au niveau local qu'il faut comprendre. [...] Il y a plus de chances de comprendre ces facteurs uniques si on étudie la nouvelle Asie centrale⁹⁴ ».

La principale question de politique étrangère est la suivante : comment d'autres pays peuvent-ils aider une nouvelle Asie centrale tournée vers l'avenir à échapper aux grandes ombres portées par un passé d'oppression et à éviter les scénarios du pire qui ont été évoqués ? Le rôle des puissances plus importantes semble avoir été un bienfait ambigu jusqu'à maintenant. Le pays le plus important à cet égard demeure bien sûr la Fédération russe. La voie qu'elle choisira pourrait revêtir une importance cruciale pour l'avenir de la région. Comme M. MacFarlane l'a dit au Comité, « le regain d'activités de la diplomatie russe [...] (soulève) plusieurs interrogations inquiétantes quant aux intentions

92

The New Central Asia, p. 8.

93

Rumer, « In Search of Stability », *op.cit.*, p. 44.

94

The New Central Asia, p. 2.

développement de l'infrastructure, gestion des ressources (des approvisionnements en eau douce, qui sont cruciaux, en plus des ressources énergétiques), remise en état de l'environnement (pour s'attaquer par exemple au problème de la mer d'Aral, très polluée, qui est en train de se contracter), non-prolifération des armes nucléaires, lutte contre le terrorisme, pour ne citer que quelques exemples parmi ceux qui ont été donnés à maintes reprises aux membres du Comité. Abstraction faite des grands discours des sommets et de divers accords de coopération, il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine.

La prudence est également de mise dans la gestion que ces pays doivent faire d'une foule de clivages ethnoculturels et religieux. À propos des clivages religieux, nous avons fréquemment entendu parler de la nécessité de contrer la menace que représentent les mouvements islamistes fondamentalistes militants (par exemple le « wahhabisme »); on a signalé des incidents terroristes et des incursions armées récentes dans le sud de l'Ouzbékistan et au Kirghizistan. Il y a bien entendu de réelles préoccupations en matière de sécurité, car le Tadjikistan a été en proie à la guerre civile et la vallée de la Fergana, densément peuplée, continue de faire l'objet de tensions entre les trois pays⁸⁸. Un analyste a conclu, il y a plusieurs années : « Le maintien de l'ordre et de la stabilité exigera dans l'avenir prévisible des mesures qui ne sont pas propices à l'implantation de régimes politiques de style occidental⁹⁰ ». Cependant, bien des observateurs constatent maintenant que les autorités se servent de plus en plus du nationalisme et de la sécurité nationale comme d'une stratégie douteuse pour calmer un mécontentement populaire grandissant et comme d'un grand prétexte commode pour réprimer les dissensions politiques. Les défenseurs des droits de la personne s'inquiètent plus particulièrement des arrestations de masse et de la suppression des libertés civiles et des médias indépendants. Il faut donc aborder avec un jugement nuancé et critique ces questions de sécurité régionale si l'on veut instaurer la « stabilité » en soutenant le développement de sociétés démocratiques pacifiques et pluralistes plutôt qu'en justifiant ou en excusant d'autres recours à une répression autocratique⁹¹.

La grande préoccupation consiste à savoir ce qui arrivera maintenant, car les auteurs du rapport de la Commission trilatérale font observer : « Une autre source d'instabilité est le fait que ces régimes sont trop étroitement liés à des personnalités. Ils seront durement mis à l'épreuve lorsque les grands dirigeants disparaîtront de la scène et

89

Pour de plus amples détails, voir « The Fergana Valley: A magnet for conflict in Central Asia », *Strategic Comments*, 6:6, juillet 2000, p. 1-2.

90

Ibid., p. 27.

91

Pour une analyse plus poussée, voir la série d'articles publiés dans « The New Heartland: Central Asia at the Crossroads », in *Harvard International Review*, hiver-printemps 2000, et plus spécialement Boris Rumer, « In Search of Stability: Economic Crisis and Political Unity », Martha Olcott, « National Consolidation: Ethnic, Regional and Historical Challenges », John Schoeberlein, « Between Two Worlds: Obstacles to Development and Prosperity », Shirin Akiner, « Religion's Gap: Islam and Central Asia in the 1990s ».

87 Les Républiques soviétiques de l'Asie centrale ont déclaré leur souveraineté en 1989-1990 et leur pleine indépendance dans l'ordre suivant : Kirghizistan le 31 août 1991; Tadjikistan le 9 septembre 1991; Turkménistan le 27 octobre 1991; Kazakhstan le 16 décembre 1991.

88 Radvanyi, préface de l'ouvrage de Gianpiero Capisani, *The Handbook of Central Asia: A Comprehensive Survey of the New Republics*, Londres, I.B. Tauris & Co., 2000, p. viii.

L'immense potentiel en ressources et le patrimoine culturel extraordinairement riche de l'Asie centrale sont certainement prometteurs à long terme. À court terme, cependant, la situation globale de la « sécurité humaine » dans la région est inquiétante et mérite de recevoir l'attention des instances multilatérales. Les pays nouvellement indépendants de l'Asie centrale⁸⁷ en sont encore à essayer de se débrouiller avec les conséquences de leur dépendance à l'égard de l'industrie militaire russe en cherchant à établir de nouvelles relations entre eux, avec leurs voisins et avec l'Occident. Jean Radvanyi fait observer que « la réaffirmation des identités au lendemain de l'indépendance a ranimé la ferveur nationaliste dans chacun de ces nouveaux États⁸⁸ ». Simultanément, il est évident qu'un grand nombre des défis qu'ils doivent relever nécessitent des approches régionales intégrées — adaptation de l'économie et

Perspectives régionales

Sources : PNUD, Rapport sur le développement humain 2000: Transparency International 1999, « Corruption Perceptions Index »; BERD, « Commentary on Central Asia », mai 2000; Freedom House, Freedom in the World 1999-2000 Survey.

* L'indice des perceptions de corruption est fondé sur échelle allant de 1 — fortement corrompu — à 10 — très propre. (La cote du Canada était de 9,2 en 1999 et celle de la Russie 2,4.)

** Les classements de Freedom House pour les droits politiques et les libertés civiles vont de 1 — pour les pays les plus libres, à 7 — pour les pays qui le sont le moins.

Indicateurs choisis de développement social et politique						
Classement	** Droits politiques et civils	Constat de Freedom House	% entreprises —corruption fréquente	Indice de corruption* 1999	2000 IDH (rang)	1999
Kazakhstan	6/5	Non libre	23,7	2,3	0,754 (73)	1,8
Kirghizistan	5/5	Partiellement libre	26,9	2,2	0,706 (98)	s.o.
Tadjikistan	6/6	Non libre	s.o.	s.o.	0,663 (110)	s.o.
Turkménistan	7/7	Non libre	s.o.	s.o.	0,704 (100)	1,8
Ouzbékistan	7/6	Non libre	46,6	1,8	0,686 (106)	46,6

Tableau 4

Tableau 3
Pays d'Asie centrale — Indicateurs choisis de performance économique

	Produit réel : Prévisions du PIB—2000 (1989 = 100)	PIB réel croissance provision 2000 (1998 PPA*)	PIB par habitant \$ US — 1999 (1998 PPA*)	Cumulatif IED — \$ US par habitant (1989-1999)	BERD 1999 Cote de transition**
Kazakhstan	64,7	3,46%	1 066 est. (4 378)	486,97	2,79
Kirghizistan	63,9	4,50%	380 (1998) (2 317)	86,97	2,67
Tadjikistan	44,8	3,70%	170 (1 041)	23,97	2,04
Turkménistan	74,8	16,00%	550 (1998) (2 550)	166,83	1,96
Ouzbékistan	95,3	4,10%	950 (1998) (2 053)	32,28	1,42

Sources : Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Transition Report 1999*, « 2000 Country Investment Profiles » et « Commentary on Central Asia », présentés au Comité par John Kur à Almaty (Kazakhstan), mai 2000; Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2000*, tableaux de l'indice de développement humain; UNICEF, *Le progrès des nations 2000*, tableaux statistiques.

* PPA : parté du pouvoir d'achat. Ces données du rapport du PNUD sont fournies par la Banque mondiale et tentent de donner une mesure du pouvoir d'achat réel sur le plan intérieur en dollars américains en éliminant les effets des taux de change.

** L'indice de transition de la BERD mesure le progrès global accompli par le pays dans les réformes, selon une échelle qui va de 1 — peu de progrès ou pas du tout — à 4+ — économie de marché qui fonctionne bien. La moyenne de l'Asie centrale n'est que de 2,17, contre 3,39 pour l'Europe centrale de l'ère postcommuniste.

vieilles économies qui ne sont pas rentables pour s'adapter aux conditions du marché international, la criminalité économique et le trafic (surtout de drogues) prospèrent.

Au plan humain, rares sont ceux qui se sont enrichis, et la plupart ont vu leur niveau de vie baisser de façon radicale. Les pressions socioéconomiques sont exacerbées par une croissance démographique qui est forte dans tous les pays sauf le Kazakhstan. Dans ce pays, le problème est plutôt l'exode des cerveaux, à cause du départ des minorités d'origine russe et européenne, surtout germanophones. (La Russie a dû absorber plusieurs millions de migrants russes qui sont venus de l'Asie centrale dans les cinq années qui ont suivi l'indépendance.) Tous les pays se retrouvent dans le groupe du « développement humain moyen », selon l'indice annuel de développement humain des Nations Unies. Tous se classent loin derrière la Fédération russe, selon cet indice. C'est le Kazakhstan qui s'en tire le mieux, et c'est aussi le seul pays de l'Asie centrale dont le classement s'est amélioré entre les rapports de 1999 et de 2000. Parallèlement, de nombreuses conditions sociales se sont détériorées dans ce pays. Un rapport récent du PNUD signale que « le dénuement dans les zones rurales s'aggrave rapidement⁸⁶ ». On ne distingue pas clairement combien profiteront de la hausse des prix de l'énergie et de l'exploitation du bassin de la Caspienne, riche en pétrole. En général, les indicateurs du développement humain se sont dégradés dans toute la région depuis dix ans. Selon certains comptes rendus, malgré l'existence de poches de prospérité dans quelques grands centres urbains, la grande majorité de la population est réduite à la pauvreté.

Tableau 2
Pays de l'Asie centrale — Indicateurs matériels et démographiques

Densité démographique (habitants en km ²)	Superficie en km ² (% du total)	Population est. en 1999 (% du total)	Densité démographique (habitants en km ²)
Kazakhstan	2 724 900 (68%)	15 491 000 (28.9%)	5,68
Kirghizistan	199 900 (5%)	4 732 000 (08.8%)	23,67
Tadjikistan	143 100 (3.6%)	6 188 000 (11.5%)	43,24
Turkménistan	491 200 (12.3%)	4 993 000 (09.3%)	10,16
Ouzbékistan	447 400 (11.1%)	22 231 000 (41.5%)	49,69
Total	4 006 500	53 635 000	13,39 (moyenne)

Source : The New Central Asia, rapport du groupe de travail de la Commission trilatérale, 2000, tableau I-1, p. 4.

de droit se sont détériorés. [...] Les tentatives en vue de passer à des économies de marché ont été pénibles, et les plus durement touchés ont été les groupes les plus vulnérables de la société, soit les pauvres, les pensionnés, les enfants, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. [...]

La détérioration générale du niveau de vie de la plus grande partie de la population a entraîné une insatisfaction très répandue à l'égard des gouvernements de la région. C'est là une terre fertile pour la croissance des violations des droits de la personne.

Lors de leur accession à l'indépendance, les nouvelles républiques se sont dotées de constitutions qui garantissaient le respect des droits de la personne. Pour montrer qu'elles étaient prêtes à se joindre à la communauté internationale, elles ont aussi rapidement ratifié les plus importants des Nations Unies en matière de droits de la personne. Toutes ont adhéré à l'OSCE et ont donc accepté de respecter certaines normes. Malheureusement, elles sont loin de joindre le geste à la parole⁸⁴.

Dans l'ensemble de la région, les élections récentes ont été généralement fort critiquées par les observateurs étrangers. Comme M. Neil MacFarlane l'a signalé dans son témoignage : « La situation est tellement mauvaise en Asie centrale que l'OSCE refuse d'envoyer des observateurs des élections dans des États comme le Kazakhstan et l'Ouzbékistan, par crainte que leur présence ne confère une légitimité à des processus électoraux profondément viciés⁸⁵ ». Il est néanmoins réconfortant qu'au moins certains des parlementaires que les membres du Comité ont rencontrés aient été disposés à admettre des lacunes, tout en demandant coopération et aide pour apporter des réformes. Nous avons également pu rencontrer des militaires non gouvernementaux dont les efforts témoignent de la nécessité de préserver l'espoir de la démocratie.

En outre, comme Mme Holcak et nombre d'autres témoins l'ont fait remarquer, ces pays ont dû faire face à des chocs économiques sans précédent comme l'effondrement de l'Union soviétique et à des bouleversements sociaux considérables, circonstances qui, de façon réaliste, remettraient en question les meilleures intentions au plan politique. Les tableaux qui suivent présentent, par pays, des indicateurs choisis qui trahissent des tendances troublantes. L'Ouzbékistan est le seul pays qui n'a accusé aucune baisse de la production de son économie par rapport à son rendement de l'époque soviétique, mais il l'a fait en s'exposant aux critiques occidentales lui reprochant des retards dans des réformes économiques cruciales. Tous ces pays se situent vers le bas de l'échelle pour ce qui est de leurs résultats dans la transition mesurés par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), principale source de prêts de l'extérieur pour la région. L'apport en investissements étrangers est très inégalement réparti, la plus grande part allant au Kazakhstan et au secteur des ressources non renouvelables. La corruption, une réglementation arbitraire et une administration publique médiocre demeurent des obstacles redoutables. Alors que ces pays s'efforcent de réorienter de

84 Témoignages, 13 avril 2000, 1010.

85 Mémoire, 2 mai 2000, p. 4.

Ce très vaste territoire de plus de 4 millions de kilomètres carrés a en commun un passé que l'histoire relate, mais il n'a guère d'unité réelle, face à un avenir incertain. Plusieurs siècles d'impérialisme russe, le règne soviétique de Moscou ayant pris le relais du tsarisme, ont laissé un legs qui est fait de frontières et de nationalités souvent artificiellement définies et des lourds fardeaux (avec quelques réalisations, dont des taux élevés d'alphabétisation, par exemple) du totalitarisme communiste. Malgré les réformes apportées par Gorbatchev à la fin des années 1980, les pays de l'Asie centrale étaient en général absolument pas préparés à la dissolution de l'URSS, survenue en 1991. Leur niveau de développement politique au moment de l'indépendance a été décrit comme « pas très différent de celui qu'ils avaient atteint 70 ou même 100 ans plus tôt ». Ce ne fut pas une occasion de lancer un mouvement propre de pluralisme politique et de libéralisation...

Il n'y a eu aucun transfert de pouvoir aux nouveaux dirigeants. Au contraire, les élites dirigeantes, loin d'être discréditées à cause de leurs liens avec le régime communiste, ont acquis une nouvelle légitimité, car elles sont considérées comme des symboles de continuité en une période de transformation et d'incertitude. [...] il y a des parallèles socioculturels clairs à établir entre le style de gouvernement des khans de la société traditionnelle et celui des présidents actuels des États de l'Asie centrale. Les conditions dans lesquelles ces derniers s'acquittent de leurs fonctions sont définies et en principe limitées par leurs constitutions nationales respectives. Dans les faits, cependant, ils jouissent de pouvoirs quasi absolus⁸³.

L'ambassadeur Gerald Skinner a confirmé l'observation faite par le Comité lui-même : il subsiste manifestement autour de ces dirigeants un culte de la personnalité et de nombreuses habitudes qui se sont bien ancrées pendant la période soviétique. Après dix ans ou presque d'indépendance pendant lesquelles les régimes des trois pays visités ont tenu le discours occidentalisant de la réforme de la démocratie et du marché, il n'existe toujours, pour reprendre ses termes « aucune culture du compromis ». Comme l'un des tableaux suivants le montre, un seul pays, le Kirghizistan, a mérité la mention marginale « en partie libre » dans l'enquête annuelle 1999-2000 de Freedom House, et c'est le seul qui a reculé à la catégorie « pas libre » dans l'édition 2000-2001. S'il est vrai qu'apparaissent quelques signes de développement de la société civile, ce sont les conditions de l'autocratie qui, peut-on soutenir, ont été raffermies au cours des années 1990, au lieu d'une situation propice à la démocratie multipartite.

Mme Ria Holcak, directrice du programme de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est à la Fondation canadienne des droits de la personne, a brossé pour le Comité un tableau troublant :

L'euphorie qui a suivi l'accession à l'indépendance au début des années 1990 a été remplacée par la désillusion, voire par la nostalgie de l'ancien régime. La pauvreté et le chômage ont tous les deux augmenté, et la conduite des affaires publiques et l'état

l'égard de cette région une politique canadienne qui puisse être prise au sérieux, il faudra engager les ressources nécessaires à sa mise en oeuvre, tout en affrontant les redoutables défis que doivent relever les gouvernements et les peuples de la région.

En conséquence, les sections qui suivent proposent d'abord une évaluation de la situation actuelle, d'abord dans la région, puis dans chacun des pays, afin de mieux faire comprendre le contexte et le cadre de la politique dans lesquels il faut faire valoir les intérêts et les valeurs du Canada. C'est là un point de départ qui permet de brefs exposés sur certains objectifs précis de la politique à poursuivre dans les domaines suivants : sécurité et consolidation de la paix; réforme démocratique et droits de la personne; coopération économique et développement durable; coopération en éducation, coopération culturelle et autres formes de coopération. De la sorte, les recommandations du Comité porteront sur les niveaux régional, national et sectoriel de l'élaboration de la politique.

I. L'ASIE CENTRALE EN TRANSITION : SITUATION, PERSPECTIVES ET PRIORITÉS DU CANADA

Bref profil de la région

Bien que le bassin de la Caspienne, riche en ressources, relie les deux régions étudiées par le Comité, les auteurs du rapport de la Commission trilatérale ont été « frappés par les vastes différences qui existent entre les États de l'Asie centrale et ceux du Caucase méridional⁸¹ ». Tout comme au Caucase, toutefois, une caractéristique dominante de la société traditionnelle de l'Asie centrale, fondée sur les clans, a été une diversité culturelle locale extrêmement poussée, ce qui ajoute à la difficulté, soulignée par Patrick Armstrong dans son témoignage, que les étrangers peuvent avoir à comprendre de l'extérieur les complexités qui persistent dans ces régions. Pour un occidental, l'Asie centrale est peut-être connue surtout pour le patrimoine de sa légendaire « route de la Soie ». Shirin Akiner décrit en ces termes ce turbulent carrefour : « Située à la croisée des principaux axes nord-sud et est-ouest de l'Eurasie, l'Asie centrale a été pendant toute son histoire un lieu de contacts, de heurts et, à des degrés variables, de fusion entre peuples, langues, philosophies et innovations technologiques et artistiques. Dans la longue chronique des invasions se succèdent divers groupes de peuples iraniens et de Turcs, les Huns blancs, les Grecs, les Parthes, les Arabes et les Mongols⁸² ».

81

Rahr et coll., *The New Central Asia*, p. 2.

82

Shirin Akiner, « Social and Political Reorganization in Central Asia: Transition from Pre-Colonial to Post-Colonial Society », in Touraj Atabaki et John O'Kane, éd., *Post-Soviet Central Asia*, Londres, Tauris Academic Studies, 1998, p. 3.

Développer les relations du Canada avec l'Asie centrale

...une nouvelle Asie centrale est en train d'émerger, une Asie centrale qui portera pendant des décennies les traces de son passé soviétique, mais qui ne peut retourner en arrière. Avec le temps, cette nouvelle Asie centrale sera reliée à un monde plus large par des liaisons aériennes, routières et ferroviaires, ainsi que par des oléoducs et des gazoducs. Des liens culturels communs assureront sa cohésion, mais ils la diviseront aussi — peut-être même violemment. Elle sera peut-être aussi liée par le narcotraffiquant et le réfugié. Pendant un certain temps, ces pays seront marqués par la faiblesse des États, des économies et des sociétés civiles. Ils chercheront une forme de retour, qui reste floue, au monde islamique. L'aboutissement de ces tendances pourrait fort bien varier d'un État à l'autre. La Russie continuera de jouer un rôle important, mais elle ne sera plus la puissance unique ou dominante. La nouvelle Asie centrale sera intégrée à un espace géopolitique fortement différencié qui suscitera l'intérêt et l'engagement de la Chine, de l'Iran, de la Turquie, du Pakistan et de l'Inde⁷⁹.

Il n'est pas facile de tracer la voie que doit suivre la politique étrangère du Canada à l'égard de cette vaste région volatile qui correspond à la partie du sud de l'ancienne Union soviétique. Comme la citation qui précède le laisse entrevoir, un ensemble extrêmement compliqué de circonstances internes et externes est en cause, sur lequel les démocraties occidentales n'ont qu'une influence limitée. En acceptant la thèse voulant que le Canada ait de bonnes raisons et de bonnes occasions d'intensifier sa présence, le Comité souligne que, pour consentir cet effort, il faudra élaborer une approche à long terme réaliste et bien fondée. Il faut se garder de croire aux solutions faciles et aux résultats rapides. C'est ce qui est ressorti des audiences publiques du Comité et du voyage d'étude qu'une délégation a fait du 5 au 17 mai dans trois des cinq pays de l'Asie centrale — le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et le Kirghizistan — ce qui représente la majeure partie des activités fort modestes du Canada jusqu'à maintenant⁸⁰.

Comme M. Neil MacFarlane l'a fait observer, le fait que le Canada n'ait aucun lien historique avec cette région nous donne l'avantage de la souplesse voulue pour l'approcher avec des intentions et des objectifs constructifs. Chose certaine, l'accueil chaleureux qui a été réservé aux membres du Comité dans chacun des pays visités montre qu'un intérêt accru de la part du Canada sera bien reçu, mais, pour soutenir à

⁷⁹ Alexander Rahr, Sherman Garnett et Koji Watanabe, *The New Central Asia: In Search of Stability*, New York, rapport n° 54 de la Commission trilatérale, 2000 (publication prochaine), p. 87. Toutes les autres mentions du rapport renvoient à cette version anticipée.

⁸⁰ Les deux pays qui n'ont pas été visités, le Tadjikistan et le Turkménistan, sont l'un le plus instable et l'autre le plus dictatorial de la région. Les contacts avec le Tadjikistan se limitent en gros à l'aide non gouvernementale par l'intermédiaire de la Fondation Aga Khan, et il y a fort peu de contacts de quelque nature que ce soit avec le Turkménistan.

devrait tirer parti de toutes les possibilités qu'offrent les relations bilatérales et les institutions multilatérales pour chercher un règlement au conflit.

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada ouvre une ambassade en Géorgie qui serait chargée des relations du Canada avec les trois républiques du Caucase méridional. Le gouvernement du Canada devrait aussi être prêt à envisager l'ouverture d'ambassades en Azerbaïdjan et en Arménie dans l'éventualité d'un règlement du conflit du Haut-Karabakh et d'un accroissement de la coopération au niveau régional.

Le Comité recommande que, dans le contexte de la révision de sa politique à l'égard du Caucase méridional, le gouvernement du Canada envisage d'appuyer davantage les activités de l'OSCE de même que des mesures propres à instituer un climat favorable au règlement des conflits et à l'investissement étranger par le développement des institutions démocratiques et par la lutte contre la corruption dans les pays concernés. Pour ce qui est du Haut-Karabakh, le gouvernement du Canada

Recommandation 3

Si l'on veut que le Canada joue un rôle informé dans le développement et la prospérité à long terme du Caucase méridional, il va falloir établir une présence diplomatique canadienne permanente dans la région, idéalement dans les trois républiques. Selon le Comité, l'information recueillie justifie l'établissement d'une ambassade dans la région dans les meilleurs délais. La question de l'endroit où devrait se trouver l'ambassade est vite réglée du fait qu'il serait impossible de représenter l'Azerbaïdjan ou l'Arménie à partir du territoire de l'autre État. Pour cette raison, le Comité estime que le gouvernement du Canada doit ouvrir une ambassade en Géorgie qui serait responsable des relations du Canada avec les trois républiques transcaucasiennes. Le Canada devrait aussi envisager d'ouvrir des ambassades en Azerbaïdjan et en Arménie une fois que ces pays se seront entendus sur un règlement pacifique du conflit du Haut-Karabakh.

Une présence canadienne permanente

Le principal problème de la région demeure cependant lié aux conflits en suspens qui ont entaché les dix dernières années et continuent d'entraver la coopération régionale en matière de sécurité, sur le plan économique et sur d'autres plans. Outre les recommandations contenues dans la Partie I, il importe donc que la politique canadienne soit axée davantage sur le règlement des conflits et la consolidation de la paix par le biais des programmes bilatéraux de l'ACDI, d'autres programmes et de mécanismes multilatéraux. L'OSCE joue évidemment un rôle clé à cet égard puisqu'elle s'intéresse à la fois au règlement des conflits et à la bonne gouvernance. Le Canada devait donc appuyer davantage l'OSCE en mettant l'accent sur les activités à l'appui du règlement des conflits dans le Haut-Karabakh et ailleurs, et de l'élaboration de solutions pour remédier au problème des réfugiés et des personnes déplacées et sur les mesures propres à encourager la coopération au niveau régional et le développement démocratique.

Règlement des conflits et coopération

de programmes favorisant le développement démocratique et la lutte contre la corruption si elles veulent attirer les investissements du Canada et d'ailleurs.

[...] à un certain niveau, l'informaticque n'a pas vraiment de secrets pour les Arméniens. Sur le plan technique, ils sont probablement aussi bons, sinon meilleurs, que les usagers de l'informaticque ailleurs dans le monde, mais il n'empêche qu'ils ont besoin d'aide pour apprendre à utiliser l'Internet à des fins commerciales, et surtout pour les besoins du marketing. Leurs méthodes de commercialisation sont vraiment épouvantables. C'est l'un des domaines où nous voulons leur venir en aide⁷⁸.

Bonne gouvernance

L'assassinat au Parlement, en octobre 1999, du premier ministre Vazgen Sarkissian, du président Karen Demirchian et de six autres personnes, un crime que beaucoup pensent lié à la perspective d'un règlement de paix au Haut-Karabakh, illustre bien l'ampleur des problèmes en Arménie. Les mois qui ont suivi ont été très difficiles, pour le président Robert Kotcharian, mais la façon dont il est arrivé à former un nouveau gouvernement au milieu de 2000 donne à penser qu'il serait éventuellement capable de « vendre » un accord de paix en Arménie et dans le Haut-Karabakh. Le Comité ne croit pas, comme certains, que c'est la Russie qui, en dernière analyse, possède la clé du règlement du conflit du Haut-Karabakh. On ne peut nier cependant que le gouvernement russe a indubitablement une grande influence sur le gouvernement arménien.

La situation politique en Arménie joue un rôle important dans le règlement du conflit, mais un autre problème se pose dans la mesure où la population semble maintenant douter de la légitimité du régime politique. Le ministre des Finances, Levon Barkhoudarian, un ancien ambassadeur au Canada, convient qu'il faut lutter contre la corruption et réformer la fonction publique. Selon lui, la « bonne gouvernance » est une jolie expression, mais l'important, c'est la réforme de la fonction publique. L'ancien premier ministre Darbinyan pense qu'on n'a pas bien saisi à quel point la stabilité et la règle de droit étaient cruciaux pour la transition et a recommandé que, outre les réformes structurelles et la réforme de la fonction publique, on mette davantage l'accent sur le développement démocratique.

III. ORIENTATIONS POSSIBLES DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Les audiences du Comité et son voyage dans le Caucase méridional ont fait ressortir la nécessité de réviser la politique canadienne relativement à cette région importante et complexe. Comme on l'a dit précédemment, cette politique doit reposer sur une perspective à long terme et viser à soutenir le développement de la société civile en mettant l'accent sur l'éducation et d'autres programmes. Les républiques transcaucasiennes sont aux prises avec de grandes difficultés sur le plan économique et sur le plan de la gouvernance, difficultés auxquelles elles vont devoir remédier au moyen

choisir elle-même l'orientation de sa politique étrangère et de sa politique de défense. Il reste cependant que, compte tenu de l'orientation pro-occidentale de la Géorgie et de l'Azerbaïdjan, les politiques pro-russes de l'Arménie continueront de compliquer la transition de ce pays jusqu'à ce que la coopération entre les trois républiques soit sensiblement accrue. De toute façon, dans l'élaboration de programmes bilatéraux et multilatéraux, comme le programme de corridor de transport Europe-Caucase-Asie de l'UE, la communauté internationale a tout intérêt à accroître la coopération de l'Arménie avec la région, ne serait-ce que pour éviter qu'elle soit tentée de faire dérapier le projet.

Bien qu'elle soit handicapée par l'absence de coopération avec ses voisins, l'Arménie a quand même quelques réalisations économiques intéressantes à son actif depuis quelques années, attribuables à de l'aide financière de l'étranger, à des politiques publiques avisées et à des investissements, provenant en grande partie de la diaspora arménienne. Selon la BERD :

L'Arménie a l'avantage d'une diaspora mondiale de quelque 5 millions de personnes. Une bonne partie des gros investisseurs en Arménie proviennent de la diaspora, qui contribue au financement des infrastructures et au développement des PME. La diaspora travaille dur pour faire connaître l'Arménie et ainsi maintenir les flux d'aide occidentale⁷⁷.

En sus de leur importance économique, les Arméniens de la diaspora peuvent avoir une importance politique non négligeable. Les liens étroits de l'Arménie avec la Russie sur le plan militaire et autrement et l'influence des Arméniens à Washington placent l'Arménie dans une position très particulière dans la mesure où elle jouit du soutien à la fois des militaires russes et du Congrès américain. Lorsque nous l'avons interrogé à Erevan au sujet du budget d'assistance à l'Arménie des États-Unis, un représentant de l'Agence américaine pour le développement international nous a confié que l'Arménie obtenait plus d'argent qu'elle n'en demandait. Nos interlocuteurs en Arménie nous ont indiqué que le Canada avait davantage de contreparties en Arménie que les États-Unis, mais ont fait valoir éloquentement que le Canada pourrait avantageusement accroître sa présence économique ou autre en Arménie, argument que soutient la communauté arménienne du Canada. Celle-ci est nombreuse et bien organisée : elle regroupe quelque 75 000 personnes dont la plupart vivent à Toronto et à Montréal.

Étant donné son manque de ressources et le fait que la plupart de ses frontières sont closes, l'Arménie a décidé de privilégier les activités à forte valeur ajoutée comme le polissage du diamant et la conception de logiciels où le potentiel est intéressant. Denis Leclaire de l'Université St. Mary's estime que l'industrie arménienne des logiciels est importante, même si elle n'est pas aussi avancée que le croit le gouvernement.

⁷⁷ Ibid., p. 5.

qualifié en 1996 de « tragédie arménienne », à savoir le massacre de quelque 1,5 million d'Arméniens par les forces ottomanes en 1915. Cependant, comme l'ancien ministre des affaires étrangères de l'Arménie, Raffi Hovannisian, l'a dit au Comité à Erevan, si le « génocide » de 1915 a été un moment marquant de l'histoire de l'Arménie, le pays a perdu presque autant d'habitants dans les dix dernières années du fait de l'émigration.

Règlement des conflits et coopération économique

La corruption et les problèmes de gouvernance posent de grandes difficultés en Arménie et sont responsables de la pauvreté et d'une crise de confiance dans la population. Une fois encore, le principal facteur de ralentissement de la transition est l'absence de règlement des conflits, le fait que le conflit du Haut-Karabakh se déroule hors du territoire ne changeant rien à l'affaire. Pour illustrer l'importance de considérer ces pays comme appartenant à une région unique, nous signalons que ce conflit qui perdure a entraîné la fermeture des frontières de l'Arménie, un pays enclavé, avec la Turquie et avec l'Azerbaïdjan, ce qui du même coup l'empêche de profiter des retombées que lui procurerait le transit du pétrole de la Caspienne et d'autres retombées de l'exploitation pétrolière. Comme la BERD l'a noté en 2000 :

La coopération régionale sera la clé du développement économique futur de l'Arménie. L'Arménie contribue à ce processus par une coopération avec la Grèce et l'Iran et espère conclure un accord de transport avec la Géorgie et la Bulgarie. Durant 1999, ses relations avec la Russie ont continué de s'affermir....

Au niveau international, la Transcaucasie est importante du fait de son rôle dans le transport du pétrole et du gaz en provenance d'Asie centrale, bien que les projets de construction de pipelines concernent surtout la Géorgie voisine⁷⁶.

L'ancien premier ministre Armen Darbinian, qui dirige actuellement le International Centre for Human Development, nous a dit que, selon lui, le développement des pays de Transcaucasie passait obligatoirement par la coopération au niveau régional. À Erevan, il a signalé aux membres du Comité que jusqu'à présent, les leaders de la région se contentaient de viser des résultats meilleurs que ceux de leurs voisins tout aussi pauvres. Il a mentionné par exemple que l'Arménie entretenait de bonnes relations avec la Géorgie voisine, laquelle a réussi à entrer à l'Organisation mondiale du commerce, mais qu'elle n'avait aucun lien de coopération avec la Géorgie en matière commerciale.

La politique arménienne comprend par ailleurs un autre élément important, à savoir le maintien de liens étroits avec la Russie, notamment au niveau militaire. Le Comité convient avec ses interlocuteurs d'Erevan que l'Arménie a parfaitement le droit de

de la corruption. À cet égard, l'Azerbaïdjan mène une lutte plus timorée contre la corruption que la Géorgie et l'Arménie.

Nos interlocuteurs du secteur public en Azerbaïdjan nous ont fait part à maintes reprises de leur souhait de voir augmenter la présence canadienne dans ce pays, sur le plan commercial et autrement. Même si les réserves pétrolières de ce pays ne sont pas aussi importantes que celles de l'Arabie saoudite, les perspectives sont néanmoins très intéressantes pour les entreprises canadiennes dans ce secteur et d'autres. M. Rob Sobhani, un représentant de AEC International de Calgary (la plus grande pétrolière canadienne active en Azerbaïdjan), a fait valoir de façon persuasive qu'un plus grand engagement du Canada, notamment par des visites officielles de chefs d'État au Canada, contribuerait à augmenter la part du Canada de cet important marché. Reste à voir si des visites officielles seraient justifiées dans le contexte d'une révision de la politique canadienne à l'égard de cette région, mais il demeure qu'en s'intéressant de plus près au Caucase méridional, on aiderait les entreprises canadiennes qui songent à exploiter les débouchés que présente la région de la Caspienne.

Nous le répétons, une entente sur le Haut-Karabakh garantissant les droits des minorités ne peut être viable qu'avec des assises démocratiques solides. À cet égard, l'Azerbaïdjan a encore beaucoup de pain sur la planche. Il y a bien sûr une opposition officielle et une société civile active, mais les pouvoirs du président sont tels que certains qualifient le régime de « république présidentielle ». Des groupes de l'opposition avaient menacé de boycotter les élections parlementaires de l'automne 2000 et, en dernière analyse, selon le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, les élections « ont démontré qu'il existait un fossé entre les attentes internationales et les pratiques locales⁷⁵ ». L'Azerbaïdjan souhaite multiplier et resserrer ses liens avec l'Europe dans le contexte de la nouvelle route de la Soie, et sera donc sensible à des pressions exercées par le Conseil de l'Europe, dont le Canada doit se faire l'écho.

Arménie

Bien que l'Arménie jouisse d'une main-d'œuvre très instruite et d'un potentiel réel dans un certain nombre de secteurs d'activité à forte valeur ajoutée, les dernières années ont été très difficiles dans ce pays, ce qui a donné lieu à une émigration massive. Le gouvernement arménien admet que l'hémorragie a totalisé quelque 700 000 personnes sur une population totale de 3,7 millions d'habitants en 1991, mais beaucoup de gens pensent que le chiffre réel de la population est plus proche de 2 millions d'habitants.

Il est impossible de bien comprendre les événements actuels en Arménie et dans la région sans prendre en considération ce que la Chambre des communes du Canada a

rejeté les prétentions à l'indépendance de la population du Haut-Karabakh. Lors du sommet de Lisbonne de l'OSCE en décembre 1996, trois grands principes avaient été proposés : l'intégrité territoriale, ce qui signifiait que le Haut-Karabakh devait rester en Azerbaïdjan, le plus haut degré possible d'autonomie pour le Haut-Karabakh, et enfin des garanties de sécurité pour toutes les parties⁷³. En 1997, les dirigeants de l'Azerbaïdjan et de l'Arménie (laquelle à toutes fins pratiques négocie pour le compte du Haut-Karabakh, ce qui complique encore la situation) ont accepté la proposition du groupe de Minsk de procéder par étapes : on a proposé d'abord que les troupes arméniennes se retirent des régions situées à l'extérieur du Haut-Karabakh et que les réfugiés rentrent chez eux, après quoi il serait possible de prendre des décisions sur le statut du territoire. Le président de l'Arménie, Levon Ter-Petrosian, n'a pas réussi à convaincre son pays et les dirigeants du Haut-Karabakh d'accepter cette entente, et a été forcé de démissionner. Il a été remplacé par Robert Kotcharian, un ancien dirigeant du Haut-Karabakh⁷⁴.

La multiplication des rencontres, ces dernières années, entre les présidents de l'Azerbaïdjan et de l'Arménie — la dernière en date ayant eu lieu en avril 2001 à Key West en Floride — et l'amélioration du dialogue entre eux en ont convaincu plusieurs que les grandes lignes de l'entente sur le Haut-Karabakh sont sans doute déjà établies et que c'est la difficulté de sa mise en œuvre sur le plan politique qui en empêche la conclusion. Les rencontres que les membres du Comité ont eues avec les présidents Aliiev et Kotcharian n'ont en rien dissipé cette impression. Il reste cependant que, même si les grandes lignes d'une entente sont établies, il faut encore en fixer le contexte. Le président Aliiev a fait remarquer à juste titre que, même en l'absence de solution au conflit, l'économie de l'Azerbaïdjan finirait par s'améliorer grâce aux recettes pétrolières, tandis que celle de l'Arménie se détériorerait. Il s'efforce donc d'amener l'Arménie à accepter un compromis en faisant valoir qu'une entente aboutirait à un accroissement sensible de la coopération économique au niveau régional et à d'autres types de coopération.

Le gros des perspectives économiques de l'Azerbaïdjan est subordonné à l'exploitation des ressources pétrolières. Selon la BERD, les investissements totaux prévus des pétrolières internationales dans le secteur de l'énergie sont de l'ordre de 40 milliards de dollars américains, et l'augmentation des cours du pétrole depuis un an a constitué une véritable manne pour ce pays. Le président Aliiev a aussi délibérément multiplié les joueurs dans tous les aspects de l'exploitation pétrolière et de la construction de pipelines. Ces projets sont certes importants, mais le fait de tabler autant sur une ressource unique n'est pas sans présenter certains inconvénients, notamment un manque de progrès dans les autres secteurs résultant d'un faux sentiment de sécurité et un accroissement possible des disparités du fait d'une propriété étroite des ressources et

⁷³ Voir Edward Walker, « No War, No Peace in the Caucasus », dans Gary K. Bertsch et al., *Crossroads and Conflict: Security and Foreign Policy in the Caucasus and Central Asia*, Londres, Routledge, 2000, p. 174-175.

⁷⁴ Voir Edmund Herzig, *The New Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia*, Londres, The Royal Institute of International Affairs, 1999, p. 69-71.

L'Azerbaïdjan se trouve devant un double défi : composer avec les conséquences territoriales et sociales du conflit au Haut-Karabakh et veiller à la mise en valeur avisée de ses importantes ressources pétrolières et gazières. Lors de leurs rencontres avec le Comité à Bakou, le président Gueïdar Aliiev et les hauts fonctionnaires de l'Azerbaïdjan ont insisté sur l'importance de l'exploitation pétrolière, qui serait facilitée par un climat de stabilité en matière de sécurité. Ainsi, la résolution du conflit du Haut-Karabakh — et le retour des réfugiés et des personnes déplacées dans leurs foyers — demeure prioritaire. Le président Aliiev a dit au Comité que, de tous les problèmes de l'Azerbaïdjan, celui des réfugiés était le plus ardu, tant sur le plan économique que sur le plan politique.

Selon un rapport de 1999 produit par le Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de l'Azerbaïdjan :

L'Azerbaïdjan continue d'être aux prises avec un des problèmes humanitaires les plus complexes du monde. On y compte en effet la plus forte population (par habitant) de personnes déracinées, lesquelles totalisent environ 800 000 personnes (personnes déplacées dans leur propre pays, réfugiés et apatrides) sur une population totale de 8 millions d'habitants. L'économie persistante de l'économie nationale compromet le rétablissement des services sociaux essentiels, entre autres dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Le chômage élevé et le manque d'activités rémunératrices nuisent à l'autonomie et entraînent la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure dans les collectivités de personnes déplacées⁷².

L'enceinte majoritairement arménienne du Haut-Karabakh a été placée en Azerbaïdjan durant la période soviétique. Les tensions ethniques ont monté vers la fin des années 1980 et, après le démantèlement de l'Union soviétique, la violence a éclaté entre les partisans (en Haut-Karabakh et Arménie) de l'indépendance du territoire et ceux qui tiennent à ce qu'il demeure en Azerbaïdjan. La guerre qui s'est ensuivie a été très coûteuse sur le plan humain. Elle a fait de nombreuses victimes et au moins 800 000 réfugiés et personnes déplacées qui vivent dans des camps de fortune en Azerbaïdjan de même qu'au Haut-Karabakh et dans certaines régions adjacentes sous le contrôle des Karabakhs. Notant que la plupart des visiteurs en Azerbaïdjan demeuraient généralement à Bakou, le président Aliiev a dit aux membres du Comité qu'il était extrêmement heureux qu'ils aient décidé de venir en Géorgie pour se rendre compte eux-mêmes des conditions de vie des plus de 7 000 réfugiés et personnes déplacées qui vivent encore dans le village de Barda et dans le village de Ganja tout proche, près de six ans après la fin des affrontements au Haut-Karabakh.

En acceptant les frontières de l'Azerbaïdjan telles qu'elles étaient lors de l'effondrement de l'Union soviétique, la communauté internationale a encore une fois

compétences spécialisées en politique commerciale. Le Centre, institué par le gouvernement mais maintenant indépendant, a élaboré un modèle intéressant dans lequel des groupes d'élaboration de la politique commerciale sont établis dans les pays en transition, avec des liens avec le gouvernement initialement, mais devenant ultérieurement indépendants. Ce modèle a jusqu'à présent donné des résultats intéressants en Russie et ailleurs, et le Comité estime qu'il constitue un bon exemple de la façon dont des partenariats entre le gouvernement et le secteur sans but lucratif peuvent faciliter la transition.

En dépit de ses succès au niveau de l'OMC, la Géorgie demeure un pays très pauvre — d'après des données officielles, plus de la moitié des Géorgiens vivent en dessous du seuil de pauvreté — et cette pauvreté a de lourdes retombées sociales⁷¹. L'aide étrangère peut certes être utile, mais la corruption des fonctionnaires et d'autres problèmes continuent de freiner les investissements étrangers et le développement économique. Les membres du Comité ont donc été heureux d'apprendre que la Géorgie envisageait un nouveau programme de lutte contre la corruption et notamment la nomination, au sein même de l'administration, d'un groupe spécial (bien rémunéré) de lutte contre la corruption. Ils ne peuvent qu'encourager le gouvernement de la Géorgie dans cette voie, tant pour améliorer la condition des citoyens que pour attirer davantage d'investissements étrangers.

Développement démocratique

Si la Géorgie a relativement bien avancé sur la voie du développement démocratique et de la bonne gouvernance, il reste quand même encore beaucoup à faire. Amnistie internationale signale des plaintes persistantes quant au recours à la torture en Géorgie et, malgré la grande popularité de M. Chevardnadze, les élections présidentielles d'avril 2000 ont été entachées d'irrégularités. En outre, comme on l'a vu, pour espérer une résolution des conflits, il faut que les groupes minoritaires soient convaincus que les principes et processus démocratiques sont suffisamment forts pour leur offrir une réelle protection. Cela sera particulièrement vrai en Géorgie compte tenu des récents conflits, et le Conseil de l'Europe, l'OSCE et d'autres institutions continueront d'exercer des pressions en ce sens sur le pays. Une fois encore, une présence canadienne permanente dans la région pourrait contribuer au contrôle des progrès à cet égard.

de la Géorgie serait impensable⁶⁹. Pourtant, l'instabilité qui persiste dans le sud de la Russie — dont Patrick Armstrong a dit au Comité qu'elle résultait de divers facteurs, notamment de l'aspiration traditionnelle des Tchétchènes à la liberté nationale, du très vieux souhait de certains de créer une « république de montagnards » dans le Caucase et du phénomène plus récent de l'islamisme wahabi — crée d'importants problèmes pour les deux pays⁷⁰.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Russie a accusé la Géorgie de ne pas savoir contrôler sa frontière avec la Tchétchénie. Après plusieurs mois d'accusations de la part de la Russie et de dénégations de la part de la Géorgie, la Russie a imposé en décembre 2000 un strict régime de visas à la Géorgie, dont elle a cependant exempté les résidents de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Cette mesure a eu de lourdes conséquences économiques pour la Géorgie et, de l'avis de certains observateurs, a réussi à modérer l'inclination pro-occidentale de celle-ci, qui tient maintenant un discours plus neutre.

La Russie se préoccupe à juste titre de la stabilité et de la sécurité de ses frontières au sud, et le Comité ne pense pas, comme d'autres, qu'elle est responsable de tous les conflits dans le Caucase. Il reste cependant que l'intervention militaire russe en Tchétchénie est critiquable pour des motifs d'ordre humanitaire et d'autres motifs. Par ailleurs, l'imposition d'un strict régime de visas à la Géorgie sous prétexte que cela contribuera à contenir le conflit en Tchétchénie, dont elle a cependant exempté les résidents de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, et suscite des questions légitimes quant aux réelles motivations de la Russie.

La communauté internationale pourrait, par le biais de l'OSCE, prendre des mesures pour convaincre la Russie que ses frontières sont sûres, mais on ne doit pas le faire aux dépens de la Géorgie. Puisque la Géorgie a été forcée de réduire ses effectifs militaires, et notamment ceux des gardes-frontières, à l'été 2000, en raison de contraintes budgétaires, de l'aide internationale à ce chapitre serait très utile.

Développement économique

La Géorgie a atteint certains stades cruciaux de la transition économique, en particulier avec son accession à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à l'été 2000. Durant leur séjour à Tbilissi, les membres du Comité ont rencontré des représentants d'un organisme d'Ottawa, le Centre des politiques commerciales et des lois, qui exécutait des travaux financés par l'ACDI pour aider la Géorgie à se doter de

⁶⁹ Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Georgia: 2000 Country Investment Profile*, p. 6.
⁷⁰ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1030.

Comme les membres du Comité l'ont appris en Géorgie, sur les deux conflits qui perdurent en Géorgie, celui de l'Abkhazie est le plus éloigné d'un règlement. Il continue de susciter à l'occasion de violents affrontements, et la situation demeure potentiellement explosive. En entretenant les frontières existantes de la Géorgie lors de la dissolution de l'ex-Union soviétique, la communauté internationale a unanimement rejeté les prétentions indépendantistes de l'Abkhazie. Il s'agit donc de déterminer quel degré d'autonomie peut être accordé à l'Abkhazie à l'intérieur de la Géorgie et comment persuader les Abkhazes, qui gardent un vif souvenir de la guerre du début des années 1990 et sont *de facto* indépendants, qu'ils peuvent jouir d'une sécurité physique et autre en tant que minorité en Géorgie. La force de maintien de la paix de la Communauté des États indépendants (CEI) actuellement en poste en Abkhazie est composée d'un unique contingent russe. Les Nations Unies contrôlent le cessez-le-feu et travaillent à un règlement politique global. Comme on l'a noté précédemment, l'admission de la Géorgie au Conseil de l'Europe en 1999 était subordonnée au dépôt d'un projet de loi garantissant un degré d'autonomie élevé à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud. Reste à voir si les dirigeants de la Géorgie et de l'Abkhazie, avec au besoin les encouragements et l'appui de la communauté internationale, sauront consentir les compromis nécessaires.

Le conflit en Ossétie du Sud est bien plus près d'un règlement. Dans une entente signée à Moscou en 1996, la Géorgie et l'Ossétie du Sud ont convenu que celle-ci demeurerait en Géorgie et, si des divergences de vues persistent, elles sont bien moins prononcées que dans le cas de l'Abkhazie. Durant leur voyage en Géorgie, les membres du Comité se sont rendus en Ossétie du Sud où ils ont rencontré son chef, Ludvig Chibirov, et se sont trouvés placés directement devant l'éternel problème de la poule et de l'œuf. La situation a bien progressé depuis 1996, et la résolution du conflit en est aux derniers stades. Parallèlement, M. Chibirov a mis en relief la situation précaire dans laquelle se trouvent les populations d'Ossétie du Sud sur le plan humanitaire. En fait, sa rencontre avec les membres du Comité a suivi de quelques minutes à peine son entretien avec M. Francis Deng, le représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Notant que le Canada avait eu jusqu'alors peu de contacts avec l'Ossétie du Sud, M. Chibirov a sollicité l'aide du Canada, même sous la forme de modestes dons de blé, étant donné que le pain est considéré comme le baromètre de la qualité de vie en Ossétie du Sud. En plus de résoudre de graves problèmes internes, une telle contribution allégerait l'humour politique et faciliterait la négociation d'un accord de paix. Le Comité est conscient du fait que la communauté internationale préférerait sans doute coordonner toute nouvelle aide à l'Ossétie du Sud après la conclusion d'un accord de paix avec la Géorgie, mais il estime que, dans le contexte d'une politique révisée au sujet du Caucase méridional, le gouvernement du Canada devrait chercher des façons de témoigner de son intérêt pour le sort des populations d'Ossétie du Sud sans prolonger le processus de règlement du conflit.

Enfin, le président Chevardnadze a insisté sur l'importance de bonnes relations avec la Fédération de Russie, sans laquelle, selon ses propres termes, l'indépendance

Karabakh. L'anxiété est grande cependant au sujet de la réaction éventuelle des populations aux compromis⁶⁷.

II. FACTEURS PARTICULIERS PAR PAYS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Géorgie

La Géorgie demeure préoccupée par la question de l'intégrité territoriale associée aux violents affrontements civils du début des années 1990 et se trouve aux prises avec de nombreux autres problèmes importants, notamment celui que pose la corruption. Ainsi, et pas seulement parce que ses principaux problèmes sont à caractère interne, la Géorgie reste un ballon d'essai de la transition dans le Caucase. Comme on le disait dans la revue *The Economist* dans le numéro de juillet 2000 :

La Géorgie est à la fois pro-occidentale et plus ou moins démocratique, des caractéristiques rares dans l'ex-Union soviétique. Si vous poussez vers l'est à partir de Tbilissi, vous atteindrez le Japon avant de rencontrer un autre pays où la presse soit aussi libre et où il existe une société civile aussi digne de ce nom. Si tout va bien, la Géorgie pourrait un jour faire partie de l'Union européenne, d'ici dix ou vingt ans peut-être. À plus long terme encore, M. Chevardnadze voudrait qu'elle intègre l'OTAN. Plus important dans l'immédiate, la Géorgie est la seule solution pour le transport vers l'ouest des abondantes réserves de pétrole de la Caspienne. Une Géorgie prospère, démocratique et stable pourrait constituer un bastion d'espoir pour l'ensemble de la région — pour l'Asie centrale à l'est et pour la région limitrophe agitée de la Russie au nord. Mais si la Géorgie devait éclater ou se détériorer davantage, le Caucase pourrait s'en trouver affecté pour toute une génération⁶⁸.

Règlement des conflits

Les conflits qui ont affligé la Géorgie au début des années 1990 — période que le président Chevardnadze a qualifiée de « plus éprouvante » de toute l'histoire du pays — ont été provoqués dans le premier cas par les politiques nationalistes extrêmes du gouvernement géorgien sous le régime du président Zviad Gamsakhourdia, politiques qui ont donné lieu à des explosions de violence et suscité des appels à l'indépendance dans les régions de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Le retour de M. Chevardnadze et son élection à la présidence et la fin des affrontements ont permis le rétablissement d'une stabilité relative en Géorgie. Cependant, plusieurs tentatives d'assassinat dirigées contre M. Chevardnadze montrent que la situation demeure tendue.

67

Jonathan Aves, (2000), p. 2.

68

« Edward Shevardnadze, Georgia's Foxy President », dans *The Economist*, 15 juillet 2000, p. 52.

la coupe aux lèvres. Dans une présentation portant à la fois sur le Caucase méridional et l'Asie centrale, Alex Neve d'Amnistie Internationale a recommandé qu'on cherche surtout à protéger les personnes qui défendent les droits de la personne, à mettre un terme à l'impunité et à intervenir au sujet des cas de torture qui semblent persister. Au sujet du Caucase méridional en particulier, il a insisté sur les défis que posent les cessez-le-feu en Géorgie et dans le Haut-Karabakh et les fortes populations de réfugiés et de personnes déplacées. Il a admis qu'une plus grande présence du Canada dans la région contribuerait utilement à la promotion des droits de la personne. Il a dit notamment : « Grâce à une présence accrue — surtout diplomatique — nous aurons la possibilité de prendre des mesures, de suivre l'évolution de la situation, de discuter de ces questions avec les gouvernements »⁶⁵. Il a dit aussi :

Il ne faut pas oublier le Conseil de l'Europe, qui joue un rôle très important surtout auprès des pays du Caucase méridional. La Géorgie, comme je l'ai mentionné, est devenue membre récemment du Conseil de l'Europe. Le Canada n'en fait pas partie, mais il y siège comme observateur. Nous suivons les dossiers de près. Nous jouons un rôle actif au sein de l'organisme. Nous avons des discussions avec ces pays. Voilà donc un autre organisme auquel nous devons consacrer plus d'attention, un organisme qui, à mon avis, peut jouer un rôle déterminant et faire avancer les choses sur bien des fronts⁶⁶.

Le fait que ces trois États soient maintenant tous membres du Conseil de l'Europe témoigne des progrès réalisés et contribuera à s'assurer que ces pays respectent les normes juridiques et politiques internationales, comme l'a démontré le cas de la Turquie ces vingt dernières années. Les valeurs défendues par le Canada et d'autres pays sont importantes en soi. Dans le cas de la Transcaucasie cependant, elles revêtent une importance cruciale pour le règlement des conflits dans la région, lequel exigera pas mal de compromis de la part de toutes les parties, la volonté d'accorder des garanties tangibles relativement aux droits des minorités au sein de régimes fédéraux et l'aptitude à résister à d'éventuelles provocations émanant de partisans de la ligne dure qui ont tout intérêt à maintenir le statu quo. Or, tous ces facteurs dépendent essentiellement de l'adoption des principes et pratiques démocratiques. Comme on l'indique dans le rapport sommaire d'une conférence d'experts qui a eu lieu en mars 2000 à Wilton Park :

Les déficiences de la société civile et l'absence d'opinion publique active et informée se remarqueront le plus lorsque les pays devront accepter des accords de paix controversés. Ainsi, les présidents de l'Azerbaïdjan et de l'Arménie, tous deux parfaitement au courant des réalités politiques et économiques de leurs pays, sont manifestement capables de s'entendre sur les grandes lignes d'un accord sur le Haut-

⁶⁵ *Témoignages*, 13 avril 2000, 1100.

⁶⁶ *Ibid.*, 1040.

Sadakhlo est situé à proximité de la charnière où se rencontrent les trois républiques du Caucase. Des autocars en provenance de la capitale de l'Azerbaïdjan, Bakou, de l'Arménie et même du Haut-Karabakh, font la queue aux abords du village. Les Azéris y troquent des produits alimentaires, des vêtements et de la farine en provenance de Turquie et de Russie contre divers produits arméniens et une poudre à lessiver iranienne appelée Bart...

Le marché répond aux besoins économiques vitaux de la population d'une région d'une extrême pauvreté et dont la plus longue frontière est fermée. La moitié environ de la population de la capitale arménienne, Erevan, porte des vêtements turcs achetés à Sadakhlo. Les rebelles arméniens de la république autoproclamée du Haut-Karabakh boivent sans arrière-pensée de l'Azercaï (un thé azéri) produit par leurs supposés ennemis. Les Géorgiens semblent tout à fait disposés à maintenir les droits de douane à un minimum. « Le marché n'est pas une zone de libre-échange », explique Jamal Bediev, le directeur géorgien du marché. « Il reste qu'il résout un grand nombre de problèmes inter-États⁶⁴ ».

Comme les membres du Comité l'ont appris à Istanbul de représentants du Comité turc-arménien de développement de l'entreprise, le commerce non officiel est un moyen de multiplier les contacts entre les parties aux conflits, d'encourager la prospérité et d'établir la confiance nécessaire à l'acceptation de compromis. Ces représentants ont proposé plusieurs manières dont le Canada pourrait stimuler le développement dans cette région et y acquérir ainsi une plus grande stature. Eux aussi ont recommandé que davantage d'étudiants de la région aient la possibilité d'aller au Canada.

Les liens économiques entre le Canada et les trois républiques transcaucasiennes demeurent minces. Peu d'entreprises canadiennes sont actives dans la région, et les échanges de marchandises bilatéraux y ont représenté 6,21 millions de dollars canadiens en 2000 dans le cas de la Géorgie, 4,05 millions dans le cas de l'Azerbaïdjan et 3,15 millions dans le cas de l'Arménie. S'il est important de ne pas surestimer le potentiel du Caucase méridional pour les entreprises canadiennes des secteurs du pétrole et du gaz, de la construction et d'autres secteurs, il ne faut pas non plus le sous-estimer, particulièrement si des accords de paix viennent un jour prochain régler les conflits actuels. Une présence diplomatique canadienne permanente dans le Caucase méridional aurait sûrement permis de multiplier les liens économiques et d'améliorer la qualité et la quantité d'information dont disposent les Canadiens qui envisagent de faire des affaires dans cette région.

Développement démocratique et bonne gouvernance

Les États du Caucase méridional soient relativement plus avancés que ceux d'Asie centrale au niveau de l'adoption des normes internationales en matière de démocratie, de bonne gouvernance et de droits de la personne, mais il y a encore loin de

Elle a ajouté :

La croissance économique peut engendrer un meilleur revenu, une meilleure tolérance sociale et un meilleur bien-être, et enfin une meilleure santé, mais ces progrès ne sont pas automatiques. Les préalables à la santé peuvent même souffrir de la croissance économique si des politiques sociales appropriées ne sont pas mises en place⁶².

Gestion des ressources énergétiques et autres

Le différend juridique au sujet de la division des ressources de la mer Caspienne n'est toujours pas réglé, mais le temps passant, le problème perd de son acuité, les pays concernés acceptant de plus en plus l'idée d'une division de celles-ci entre eux, chacun jouissant d'une zone d'exclusivité. L'ampleur précise des ressources pétrolières et gazières de l'Azerbaïdjan reste à déterminer, mais celles-ci sont à coup sûr importantes et, mises en valeur de manière avisée, elles pourraient contribuer à la prospérité du pays, voire de l'ensemble de la région. Il reste que, si la Géorgie a des chances de profiter de plus en plus des droits de transit associés aux oléoducs — y compris l'oléoduc principal d'exportation Bakou-Tbilissi-Ceyhan —, l'Arménie sera en reste tant que l'Azerbaïdjan et la Turquie refuseront d'ouvrir leurs frontières à cause du conflit au Haut-Karabakh.

L'exploitation de vastes quantités de pétrole à des cours élevés pourrait être suffisamment rentable pour persuader des sociétés occidentales de prendre en charge le financement du pipeline Bakou-Tbilissi-Ceyhan, dont le coût, très élevé, pourrait se situer entre 2 et 6 milliards de dollars américains, et d'autres pipelines, même si des considérations de sécurité et de stabilité entreraient également en ligne de compte. Par ailleurs, pour des raisons économiques et géographiques, il serait souhaitable que les pays se dotent d'une forme de coopération pour stimuler leurs économies. Attestant l'importance cruciale de la coopération régionale au niveau du développement économique, la Banque mondiale s'efforce de promouvoir l'idée d'un forum de coopération du Caucase auquel participeraient les organismes multilatéraux, les pays donateurs et les pays transcaucasiens et ce, en vue d'élaborer une approche concertée à la coopération régionale⁶³.

La proposition de la Banque mondiale repose manifestement sur une approche macroéconomique, mais il existe déjà des efforts de coopération à des niveaux inférieurs. Le marché régional florissant de Sadakhlo, à la frontière de la Géorgie et de l'Arménie, en fournit un bon exemple. Selon un article paru en juin 2000 dans la revue *The Economist* :

⁶² *Témoignages*, 4 mai 2000, 0950.

⁶³ Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Armenia: 2000 Country Investment Profile*, p. 5.

Comme on l'a dit plus haut, les États du Caucase ont relativement bien réussi à instituer le cadre d'une transition économique — la Géorgie est devenue le 137^e membre de l'Organisation mondiale du commerce en juin 2000 — lequel est soutenu au moins en partie par des programmes de renforcement des capacités exécutés par le Canada et d'autres pays. Sur le plan de l'investissement direct étranger (IDE) net, l'Azerbaïdjan venait en tête en 2000 avec des prévisions de 274 millions de dollars américains, suivi de l'Arménie (150 millions) et de la Géorgie (109 millions)⁶⁰. Cependant, la corruption continue de soulever d'importants problèmes dans ces pays. Selon la BERD, sur toutes les entreprises auxquelles on a demandé s'il était courant de verser des pots-de-vin pour arriver à ses fins, 59,3 % des entreprises actives en Azerbaïdjan, 40,3 % des entreprises actives en Arménie et 36,8 % des entreprises actives en Géorgie ont répondu qu'elles le faisaient souvent. (La moyenne dans certains des pays dits en transition se situe à 30,3 %⁶¹.)

Le développement économique est certes crucial, mais s'agissant de venir en aide aux républiques transcaucasiennes, il importe de se souvenir des fins que doivent servir les ressources croissantes mises à la disposition de ces pays et de ne pas se contenter de mettre l'accent sur le développement en soi. Comme l'ont dit au Comité Janet Hatcher Roberts de la Société canadienne de santé internationale et d'autres témoins, dans les États du Caucase méridional, le développement doit en dernière analyse permettre de remédier à de graves problèmes de santé, à des problèmes sociaux et à d'autres problèmes encore, observation qui a des répercussions sur la politique canadienne. Pour reprendre les propos de Mme Hatcher Roberts :

Ce qui nous préoccupe surtout, c'est que le Canada ne devrait pas se fier au seul développement commercial et économique pour résoudre les graves problèmes rencontrés dans le sud du Caucase. Le Canada devrait envisager un investissement stratégique à long terme dans le développement social de la région, notamment dans la promotion de la santé et la protection de l'environnement.

Beaucoup se sont réjouis de la fin de la domination soviétique dans le Caucase au début des années 1990; hélas, on a assisté à une régression radicale de l'état de santé dans ces pays [...] L'espérance de vie des hommes a diminué dans le Caucase. Il y a un taux élevé de mortalité infantile et maternelle. Bon nombre de gens qui avaient naguère accès à des soins médicaux gratuits ne peuvent plus se permettre de payer le prix des nouveaux régimes de rémunération à l'acte. La qualité de la nutrition a aussi baissé.

Les organisations d'universitaires et les ONG participent de plus en plus à des activités de consolidation de la paix dans le Caucase méridional, bien que la majeure partie soient généralement exécutées en dehors de la région elle-même ou dans un seul des pays concernés. Un projet soumis au gouvernement du Canada repose sur le principe d'une approche mixte de la coopération régionale et doit être réalisé en deux temps. Dans un premier temps, des équipes d'universitaires et d'experts en politique publique de chacun des États transcaucasiens rédigeront un document décrivant en détail le point de vue du pays sur la question de la coopération régionale. Dans un deuxième temps, après étude et discussion de chacun des documents, un document mixte résumera les points communs en matière de coopération régionale et énoncera des propositions concrètes de mesures. Le coût total de ce projet devait s'élever à 160 000 \$US, mais comme la moitié consistait en fonds de contrepartie, il n'a fallu que 80 000 \$ environ⁵⁸. Il y a eu des retards dans le financement, mais on s'attend maintenant que le projet commence à l'automne de 2001.

Développement socioéconomique durable

Les États de Transcaucasie figuraient parmi les régions les plus pauvres de l'Union soviétique, et leur situation économique est loin de s'être améliorée depuis dix ans, du fait des conflits, des fermetures de frontières et des difficultés de la transition à une économie de marché, lesquelles ont été exacerbées par le crash de l'économie russe de 1998. Comme on le signale dans le rapport d'une conférence d'experts sur les perspectives politiques et économiques de la région de la Caspienne qui a eu lieu en mars 2000 à Wilton Park en Grande-Bretagne :

Les États indépendants apparus dans le Caucase méridional et en Asie centrale après 1991 n'ont pas réussi à se donner des stratégies viables de développement économique à long terme, en particulier relativement à l'exploitation des réserves énergétiques de la région. Leur avenir politique est hypothéqué par les incertitudes qui planent du fait des problèmes de succession et de conflits séparatistes non résolus⁵⁹.

Pourtant, outre les abondantes ressources pétrolières de l'Azerbaïdjan, les trois pays ont une main-d'œuvre très instruite et un certain nombre d'industries prometteuses. S'ils arrivaient à résoudre leurs conflits et ainsi à ouvrir leurs frontières, et à lutter contre la corruption, leurs perspectives économiques seraient bien plus encourageantes et les investissements étrangers augmenteraient.

58 « Regional Co-operation and Conflict Prevention in the South Caucasus », directeurs de projet : S. Neil MacFarlane (Université d'Oxford et Université Dalhousie) et Albrecht Schnabel (Université des Nations Unies), proposition de projet, 2000.

59 Jonathan Aves, (2000), p. 1.

mission de l'OSCE en Géorgie. Ils ont été particulièrement impressionnés de cet exemple récent et réussi de la manière dont on peut désamorcer les tensions, prévenir des affrontements et protéger les réfugiés.

Le Conseil de partenariat euro-atlantique et le Partenariat pour la paix de l'OTAN

Certains disent que l'adhésion de la Géorgie et de l'Azerbaïdjan à l'OTAN améliorerait la sécurité dans la région. Cependant, l'élargissement de l'OTAN aux pays de cette région ou d'autres régions de l'ex-URSS serait extrêmement délicat vis-à-vis de la Russie, si bien que, à court terme, cette solution ne ferait rien pour accroître la sécurité dans la région. L'OTAN pourrait néanmoins avoir un apport par le biais de son Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) et de son Partenariat pour la paix (PPP). Le PPP est conçu pour stimuler la coopération et les liens sur le plan de la défense entre l'OTAN et des pays pris individuellement. Le CPEA est une tribune multilatérale permettant des consultations régulières entre les membres de l'OTAN et quelque 27 pays partenaires dont la Géorgie, l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Russie. La crise au Kosovo a permis d'illustrer l'utilité du CPEA en tant qu'organe de consultation. Le CPEA a contribué de façon plus directe encore à la sécurité dans le Caucase méridional par la voie d'un colloque sur la coopération régionale qui a eu lieu en Géorgie en octobre 1998. Il ne sera pas facile d'accroître les programmes de sécurité et de coopération avec les États transcaucasiens et entre eux sans que la Russie n'y voie une menace pour ses propres intérêts. Le PPP et le CPEA offrent à cet égard des structures permettant au Canada et à d'autres pays d'essayer.

Efforts collectifs de consolidation de la paix

On s'est rendu compte ces dernières années que, au-delà de la prévention et du règlement des conflits, la sécurité et la stabilité exigeaient aussi que l'on « répare » les institutions des États déchirés par des conflits. Ces programmes de « consolidation de la paix » occupent une place de plus en plus importante dans la politique étrangère du Canada. Comme Stephen Wallace, de l'ACDI, l'a dit au Comité : « L'expérience nous a aussi appris que, bien que la coopération régionale soit précieuse comme telle en tant qu'instrument de développement, elle peut aussi avoir une grande influence sur la consolidation de la paix. C'est pourquoi la plupart de nos initiatives dans le Caucase engagent la participation d'au moins deux pays⁵⁷. Certains projets du gouvernement du Canada réalisés dans cette région ont des répercussions sur la consolidation de la paix, mais très peu visent cet objectif en particulier. Or, étant donné que ce type d'activité encourage aussi le développement régional, le Comité estime que ce serait-là un secteur d'activité prometteur pour le Canada.

En dernière analyse, c'est d'abord aux États concernés qu'il incombe de résoudre les conflits et de renforcer les relations dans le Caucase méridional, mais la communauté internationale peut à coup sûr contribuer de façon utile à la sécurité dans la région par le biais des mécanismes existants comme l'OSCE, les Nations Unies et même le Partenariat pour la paix de l'OTAN.

Comme on l'a mentionné ci-dessus, malgré le manque de financement et l'absence de consensus au sujet de son rôle, l'OSCE a contribué à améliorer la sécurité du Caucase méridional et pourrait continuer d'y contribuer dans l'avenir. Comme M. MacFarlane l'a dit au Comité :

Si je devais évaluer les succès et les échecs relatifs, je dirais que l'OSCE, en Géorgie, remporte un certain succès. Son rôle principal consiste à surveiller et à observer le conflit en Ossétie du Sud, ainsi qu'à jouer le rôle plus global de surveillance des droits humains en Géorgie en général.

L'Ossétie du Sud connaît une certaine stabilité depuis des années, et il est généralement reconnu que la présence de l'OSCE a joué un rôle important à deux égards au moins. Premièrement, elle atténue la prédominance russe. Deuxièmement, la présence d'étrangers, aussi curieux que cela puisse paraître, inspire confiance à la population locale. Elle crée un milieu plus rassurant dans lequel ils peuvent recommencer à tisser des liens économiques entre collectivités.

Ceci étant dit, de toutes les organisations internationales, c'est évidemment l'OSCE qui dispose du moins de ressources. Il suffit de comparer le bureau de l'OSCE au bureau des Nations Unies à Tbilissi pour s'apercevoir de toute la différence. Dans ce contexte, l'OSCE a réussi à trouver une façon novatrice de coopérer avec des gens, comme les représentants du PNUD, afin d'obtenir des ressources du PNUD pour certains projets axés sur la résolution de conflits que l'OSCE veut mettre sur pied en Ossétie du Sud. L'OSCE a assez bien réussi dans ce domaine⁵⁶.

Le sommet de l'OSCE de novembre 1999 à Istanbul a permis de finaliser des changements longtemps attendus au Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe qui a réduit les forces armées conventionnelles en Europe, et la Russie a accepté de démanteler deux de ses quatre bases militaires de Géorgie. Par ailleurs, lors de la reprise du conflit en Tchétchénie en 1999, la Russie a accusé la Géorgie de mal surveiller sa frontière avec la Tchétchénie et de laisser un bon nombre de rebelles tchétchènes faire des allers-retours dans les montagnes en toute impunité. La Géorgie a réfuté ces allégations et a demandé à l'OSCE de venir vérifier les mouvements à la frontière. Quand ils étaient en Géorgie en mai 2000, les membres du Comité ont discuté du travail de l'OSCE avec l'ambassadeur Jean-Michel Lacombe et le personnel international de la

internationale et à de l'aide internationale pourrait peut-être en échange la réouverture de la ligne de chemin de fer entre Bakou et Erevan; cela réduirait le fardeau que représentent des personnes déplacées pour l'Azerbaïdjan et mettrait un terme à son blocus de l'Arménie. Quelle que soit la solution retenue, son succès exigera de l'aide internationale sous la forme non seulement de dons et d'assistance technique, mais aussi probablement de troupes de maintien de la paix ou d'équipes de surveillance.

Un pacte de stabilité pour le Caucase

Compte tenu de leurs caractéristiques géographiques et de leur histoire, les trois républiques transcaucasiennes ne peuvent aspirer à une véritable sécurité que dans un contexte de coopération. Lors du sommet de l'OSCE de novembre 1999 à Istanbul, l'Arménie et l'Azerbaïdjan avaient publiquement demandé que les États de l'OSCE créent un système de sécurité pour le Caucase méridional. Selon un analyste, « à l'époque cependant, la communauté internationale, craignant que la guerre de Tchétchénie ne gagne la Géorgie ou l'Azerbaïdjan, avait accueilli avec tiédeur la proposition d'élargissement du système de sécurité, mais l'idée n'est cependant pas morte pour autant⁵⁴ ». Dans les mois qui ont suivi, le président de la Turquie, Süleyman Demirel, a chaudement défendu l'idée d'un « pacte de stabilité du Caucase » et a dit aux membres du Comité à Ankara en mai 2000 qu'il n'existait pas d'autre façon d'assurer la sécurité et la stabilité dans la région. En mars 2000, l'Arménie a proposé un projet de pacte fondé sur la formule dite du 3+3+2, lequel reposerait sur une entente entre les trois États du Caucase méridional, à savoir la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, avec les trois États voisins, Russie, Iran et Turquie comme garants, et deux parrains de l'extérieur, les États-Unis et l'Union européenne (UE).

L'Azerbaïdjan a par la suite pris ses distances par rapport à ce projet préférant attendre la résolution du conflit au Haut-Karabakh, mais on continue quand même de développer cette approche régionale. Par exemple, en juin 2000, le Centre pour l'étude des politiques publiques européennes de Bruxelles (lequel a joué un grand rôle dans l'élaboration du pacte de stabilité des Balkans de l'UE) a dévoilé un projet de « pacte de stabilité du Caucase » dont M. Robert Cutler avait discuté précédemment avec le Comité. Le projet prévoit une « communauté du Caucase méridional » modelée soit sur l'UE soit sur d'autres groupes régionaux comme l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), laquelle aurait son propre parlement (une assemblée parlementaire) et un exécutif (un conseil des ministres)⁵⁵.

54

Harry Tamrazian, *Caucasus: Analysis — Seeking Security for the South*, Radio Free Europe Radio Liberty (FRE/RL), 9 juin 2000.

55

Ibid.

des conflits incite maintenant le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres à imaginer des démarches axées davantage sur des solutions. Le HCR a joué un rôle de premier plan dans les secours humanitaires. Cependant, le fait que les personnes déplacées dans leur propre pays ne soient pas techniquement des réfugiés force le HCR à lancer des appels spéciaux pour venir en aide à ces populations. Le financement des opérations d'aide est donc intermittent et insuffisant parce que les besoins demeurent élevés bien que les crises aient depuis longtemps cessé de faire la manchette. Comme les membres du Comité l'ont appris durant leur visite, l'apport du Canada n'est pas très grand, même s'il reste que toute aide, aussi petite soit-elle, est la bienvenue. À Ganja, en Azerbaïdjan, un homme a tenu à remercier les membres du Comité pour un don de graines canadiennes qui avaient été distribuées par l'Agence de développement et de secours adventiste (ADSA). Il avait ainsi pu faire pousser des fleurs qui lui rappelaient son coin de pays dans le Haut-Karabakh. Bien que modeste, la dernière contribution officielle du Canada avant la visite du Comité était très instructive : une contribution de 90 000 \$ de l'ACDI en 1998 à un projet pilote du HCR et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour le rapatriement des personnes déplacées vers les régions dont s'étaient retirées les forces militaires du Haut-Karabakh à libéré des fonds américains beaucoup plus importants de l'ordre de 2 millions de dollars, ce qui illustre un effet de levier que tous les donateurs, en particulier les petits donateurs, devraient chercher à faire jouer.

Au milieu de 2000, les perspectives de résolution de certains des conflits apparaissaient quelque peu meilleures. Dans le contexte de son admission au Conseil de l'Europe en 1999, la Géorgie a accepté d'élaborer un cadre juridique garantissant l'autonomie de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud dans les deux ans. Les présidents de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan ont eu de nombreuses rencontres bilatérales ces dernières années au sujet du Haut-Karabakh, et le Conseil de l'Europe a reconnu les progrès réalisés à ce chapitre lorsqu'il a décidé, en janvier 2001, d'admettre les deux États en son sein.

Tous les États concernés se sont engagés publiquement à trouver des solutions pacifiques. Reste à savoir s'il faut attendre la solution globale parfaite qui résoudra tous les problèmes en même temps ou s'il vaudrait mieux opter pour une démarche progressive capable d'accroître la confiance. Étant donné que des échanges de territoires ou une sécession acceptée semblent exclus pour le moment, la seconde voie paraît plus prometteuse. Dans le cas de l'Abkhazie, par exemple, on a proposé le retour partiel de la population mengrélienne de Géorgie dans le district de Gali, avec en même temps un accroissement des forces internationales de contrôle, ce qui rassurerait à la fois les Abkhazes et les personnes rapatriées. Si la ligne de chemin de fer en provenance de la Russie qui traverse l'Abkhazie pour aller vers le reste de la Géorgie était réouverte, ce sont les Abkhazes qui en profiteraient le plus directement, mais toutes les populations bénéficieraient de l'augmentation du commerce régional qui en découlerait. De même, le retour des personnes déplacées dans les territoires situés entre le Haut-Karabakh et l'Iran combiné à une démilitarisation de la région surveillée par une présence

voisins, en particulier avec les anciennes puissances impériales que sont la Russie et la Turquie.

L'Union soviétique a laissé à la région un héritage particulièrement empoisonné : des frontières arbitraires et l'existence, dans certaines républiques, d'une forme désuète de nationalisme exclusif⁵². Et les déportations forcées de populations dans d'autres régions d'URSS opérées à l'époque de Staline n'ont pas aidé. Au début des années 1990, cette combinaison a donné lieu à de graves affrontements en Abkhazie et en Ossétie du Sud, en Géorgie et dans l'enclave arménienne du Haut-Karabakh en Azerbaïdjan. Ces troubles ont fait des milliers de victimes et plus de 1,5 million de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : plus de 800 000 réfugiés et personnes déplacées en Azerbaïdjan, plus de 300 000 personnes déplacées en Géorgie et quelque 300 000 réfugiés en Arménie. Dans les trois cas, les résidents des territoires disputés ont conservé le contrôle, les cessez-le-feu étant surveillés par des forces de maintien de la paix dirigées par des Russes et par des organisations internationales.

Comme l'a noté un observateur, parmi les intervenants de l'extérieur, c'est la Russie qui a joué le rôle principal dans la suspension des conflits dans le Caucase méridional, tandis que les organisations occidentales et internationales sont venues en aide aux victimes de la guerre et ont encouragé les contacts et les négociations entre les parties aux conflits⁵³. Depuis la fin des hostilités, la communauté internationale s'efforce d'encourager le règlement des conflits. Les présidents du groupe de Minsk (États-Unis, Russie, Allemagne, France, République tchèque, Suède, Italie, Belgique, Turquie, Azerbaïdjan et Arménie) ont été chargés par l'OSCE de négocier un accord de paix sur le Haut-Karabakh, tandis que l'OSCE travaille aussi en Ossétie du Sud et l'ONU en Abkhazie. Dans chaque cas, la communauté internationale cherche à obtenir des règlements qui respectent les frontières de l'ère soviétique et l'intégrité territoriale des États concernés avec le plus haut degré possible d'autonomie et de sécurité pour les populations minoritaires. Le conflit du Haut-Karabakh demeure à bien des égards la clé de la résolution des conflits dans la région. En effet, il concerne non seulement deux des trois républiques transcaucasiennes, mais aussi la Turquie voisine. En conséquence, sa résolution pourrait contribuer à assainir les relations entre les trois États voisins, ce qui aurait des retombées favorables, notamment sur le plan économique.

La présence de fortes populations de réfugiés et de personnes déplacées constitue un problème sérieux pour les trois pays et particulièrement pour l'Azerbaïdjan, à la fois du point de vue humanitaire et du point de vue du lourd fardeau économique et social qu'elles représentent. Jusqu'à présent, la communauté internationale est intervenue surtout sur le plan humanitaire, mais le manque de progrès dans la résolution

⁵² Armstrong, (1998), p. 31.

⁵³ Neil MacFarlane, *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia* (1999), p. 52.

équivalente à celle du sud de l'Ontario. On ne retrouve une situation comparable nulle part ailleurs dans le monde⁴⁹.

Les trois républiques du Caucase méridional sont de petits pays relativement pauvres : l'Azerbaïdjan est le plus grand; il compte une population de quelque 7,7 millions d'habitants sur un territoire de 86 600 km². Viennent ensuite la Géorgie, avec 5 millions d'habitants et une superficie de 69 700 km² et l'Arménie, avec un chiffre officiel de population de 3 millions d'habitants environ (que la plupart des gens pensent exagéré) et une superficie de 29 800 km². Les dix dernières années ont été difficiles pour la population de ces États sur le plan économique et autrement. Ces pays demeurent proches du milieu de l'indice du développement humain des Nations Unies — la Géorgie venait au 70^e rang sur 174 pays en 2000, l'Azerbaïdjan au 90^e rang et l'Arménie au 93^e rang — mais on note quand même une nette détérioration depuis l'indépendance⁵⁰. Selon des chiffres fournis par la BERD, le revenu réel dans chaque pays en 2000 représentait moins de la moitié de ce qu'il était en 1989⁵¹.

Tableau 1
Commerce entre le Canada et le Caucase méridional et aide
du Canada à cette région

Aide bilatérale 2000-2001 (\$CAN)	Commerce bilatéral de marchandises 2000 (milliers de \$CAN) Exportations/importations (total des échanges)	Arménie	Azerbaïdjan	Géorgie	Total
		1 873/1 277 (3 150)	3 699/357 (4 056)	5 604/610 (6 214)	11 176/2 244 (13 420)
		524 397	394 618	406 936	1 325 951

Sources : Statistique Canada; Agence canadienne de développement international

Règlement des conflits, coopération régionale et consolidation de la paix

La situation des trois républiques transcaucasiennes sur le plan de la sécurité est déterminée d'abord par leurs conflits internes et ensuite par leurs rapports avec leurs

49 *Témoignages*, 2 mai 2000, 1025.

50 Programme des Nations Unies pour le développement, « Indice du développement humain », Rapport mondial sur le développement humain 2000, site du PNUD.

51 Banque européenne pour la reconstruction et le développement (John Kur), *Commentary on Central Asia*, Présentation au Comité permanent des affaires étrangères et commerce international de la Chambre des communes, mai 2000.

autres que ceux-ci ont causés. Il faudra en outre s'attaquer aux problèmes que posent les importantes populations de personnes déplacées pour que la région ait des chances d'avancer sur les plans économique et politique. Idéalement, le règlement des conflits et le développement économique et politique devraient évoluer en parallèle. Cependant, comme le Comité l'a constaté durant sa visite en mai 2000, dans la région même, les avis sont partagés, certains estimant que le règlement des conflits doit passer en premier quand d'autres sont convaincus qu'en donnant la priorité au développement économique, on encouragerait les compromis et on contribuerait au règlement des différends. À ce chapitre, il est intéressant de rappeler l'observation d'un analyste qui, en 1998, avait comparé l'Ossétie au cube de Rubik du fait qu'il semblait impossible de mener une seule étape à terme tant que toutes les autres n'auraient pas abouti⁴⁷. Cette comparaison pourrait s'appliquer tout aussi bien à l'ensemble de la région.

Si certains dans la région imputent la lenteur que mettent les conflits à se résoudre à l'influence pernicieuse des puissances régionales et à l'indifférence de l'Occident, la plupart des observateurs de l'extérieur estiment que le problème tient à l'existence, dans la région, de groupes ayant tout intérêt à préserver le statu quo et à l'absence de volonté politique de changement de la part des leaders régionaux⁴⁸. L'absence de conflits actifs durant les sept dernières années aura au moins permis aux leaders régionaux de saisir la nature des compromis nécessaires pour résoudre les conflits et d'en bien comprendre la nécessité comme préalable à la pleine intégration des États concernés à l'Europe et à la communauté internationale. En tant que politiciens, les membres du Comité sont bien au fait de la difficulté d'afficher une volonté politique soutenue. Ils espèrent que, avec l'aide bilatérale et multilatérale voulue, les chefs politiques et les législateurs qu'ils ont rencontrés dans le Caucase méridional seront en mesure de le faire.

I. FACTEURS RÉGIONAUX À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Situé entre la mer Noire et la mer Caspienne, près du point de contact de l'Europe et du Moyen-Orient, le Caucase (dont le nom vient d'un mot persan qui fait allusion à l'éclat de la glace) est une région extrêmement complexe sur le plan ethnique, longtemps bordée par de grands empires. Comme l'a dit Patrick Armstrong au Comité :

Tous ces peuples, qui parlent des langues incompréhensibles les uns pour les autres, qui ont des histoires différentes, des ambitions différentes, une hostilité ancienne et des religions différentes, sont tous entassés dans une région d'une superficie

47

Liz Fuller, « Rubik's Cube in Ossetia », Radio Free Europe Radio Liberty (RFERL) Report, 4 mai 1998, cité dans G.P. Armstrong, *Russia, The South Caucasus and the Caspian: A Handbook*, D Strat A Research Note 98/05, Ottawa, ministère de la Défense nationale, août 1998, p. 37.

48

Jonathan Aves, « Political and Economic Prospects in the Caspian Sea Region », *Wilson Park Report*, 6 avril 2000, site de Wilton Park, p. 1-2.

Développer les relations entre le Canada et les pays du Caucase méridional

Mes remarques liminaires ont pour seul but de vous sensibiliser à l'extraordinaire complexité de cette région du monde et de vous convaincre que la plupart des événements qui s'y déroulent tiennent à des facteurs internes et non à des influences de l'extérieur...

Quiconque affirme que c'est la faute des Russes, ou des États-Unis ou de l'OTAN ou que c'est la Turquie qui tire les ficelles, ou que le véritable enjeu c'est le pétrole ou le « grand jeu », n'explique que cinq pour cent du problème. Rien, dans le Caucase, ne se prête à des explications simples.

M. Patrick Armstrong
Mai 2000⁴⁶

Les défis et le règlement des conflits dans le Caucase méridional

Les problèmes apparemment inextricables du Caucase méridional présentent le paradoxe suivant : la grande complexité de cette région risque d'amener les gens, particulièrement les non-initiés, à baisser les bras. Or, si l'on veut aider à instaurer enfin la sécurité, la démocratie et la prospérité dans les trois républiques transcaucasiennes — la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie —, on n'a d'autre choix que d'exploiter les mécanismes existants.

Comme on le verra plus loin, le Comité a conclu que la politique canadienne envers le Caucase méridional doit s'articuler autour de trois principes : ces trois États, petits et pauvres, sont néanmoins très importants pour le Canada et d'autres ; chaque État a ses particularités, mais doit être abordé dans le contexte de son appartenance à une région unique ; enfin, s'il veut atteindre ses objectifs de politique étrangère, le Canada doit s'intéresser de plus près à cette région et y accroître sensiblement sa présence.

On trouvera dans la section suivante un aperçu de l'ensemble de la région du point de vue de la sécurité, de l'économie et du gouvernement, suivi d'une description de chacune des trois républiques. Depuis les cessez-le-feu, la situation dans les trois États est plus paisible qu'au début des années 1990, mais il reste encore à trouver des solutions permanentes aux conflits en suspens et à réparer les dommages matériels et

Recommandation 1

Compte tenu de l'importance pour la politique étrangère canadienne des républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale, le Comité recommande que le gouvernement du Canada conçoive, prépare et publie un énoncé de politique dans lequel il annoncera une augmentation considérable de la présence canadienne dans ces pays. Comme il est indiqué ci-dessus, une telle politique doit se caractériser par une perspective à long terme et :

- prévoir dès à présent une augmentation considérable du nombre de diplomates et du personnel canadiens postés dans ces régions, ainsi qu'une intensification de l'appui à partir d'Ottawa;
- attacher une plus grande importance à l'appui dans le domaine éducatif, notamment en ce qui concerne les droits de la personne, et prévoir une hausse du nombre de bourses canadiennes destinées aux étudiants de ces régions;
- reconnaître l'importance de la primauté du droit et des mesures particulières visant à combattre la corruption;
- voir dans l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) le principal moyen de promouvoir la sécurité et le développement démocratique dans ces régions, notamment;

- prévoir la rationalisation de la délivrance des visas destinés aux étudiants de ces régions;
- augmenter l'aide à ces régions, comme il est indiqué plus loin;
- prévoir des visites de travail dans ces régions par le ministre des Affaires étrangères, de manière à démontrer le nouvel intérêt du Canada pour ces régions et à contribuer à l'élaboration d'une politique canadienne actualisée.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada invite le Centre parlementaire à présenter un projet de programme de formation et de recherche sur la question de la « diplomatie parlementaire » et des institutions interparlementaires — dont l'importance est croissante —, en s'attachant tout particulièrement à leur éventuelle application dans les républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale, sans s'y limiter toutefois. Le Comité recommande également que le gouvernement du Canada appuie l'approfondissement du projet de *Country Indicators for Foreign Policy* (CIFP) de l'Université Carleton.

De telles manifestations de notre intérêt sont néanmoins inutiles si l'on n'accroît et la visibilité du Canada dans ces régions.

Il faut également amplifier la coordination entre les ministères. M. Denis Leclaire, directeur des activités internationales à l'Université St. Mary's à Halifax, une des quelques universités canadiennes œuvrant dans le domaine du renforcement des capacités en Transcaucasie et en Asie centrale, a fourni un exemple de cette absence de coordination. Selon lui, même si la participation de l'Université St. Mary's et d'autres au processus de transformation est prometteuse, il faut néanmoins intensifier la présence du pays dans ces régions et simplifier la délivrance des visas. En effet :

Il est beaucoup plus difficile d'obtenir un visa pour le Canada, qu'il s'agisse d'un visa de visiteur ou d'un permis de séjour pour étudiant, que pour les États-Unis ou pour l'Europe. Même dans le cas de projets financés par l'ACDI ou d'autres organismes, donateurs, la plupart des agents d'immigration canadiens — notamment ceux qui sont en poste à Moscou — dressent des obstacles et imposent des contraintes de temps et autres lourdeurs administratives. ...

Il est quand même paradoxal que, d'une part, un organisme d'État, en l'occurrence l'ACDI, nous encourage à œuvrer dans la région et que le MAECI et l'industrie Canada nous encouragent à recruter des étudiants étrangers, mais que, d'autre part, on ne fait souvent rien pour faciliter l'obtention des visas et, ce faisant, encourager les étudiants à venir étudier au Canada. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des anciens pays de la CEI⁴⁵.

La question des visas délivrés aux étudiants est importante pour le pays et est également liée, dans ce contexte au rôle des consuls honoraires.

Globalement, le Comité estime que les responsables de la politique étrangère du Canada devraient s'intéresser de nouveau à ces régions en augmentant considérablement les ressources qui y sont consacrées et en adoptant les grandes orientations indiquées ci-dessus et dans les deux chapitres suivants.

44 *Mémoire*, SNC Lavalin, Étude visant à promouvoir les intérêts de politique étrangère du Canada en Transcaucasie et en Asie centrale, 11 avril 2000.

45 *Témoignages*, 2 mai 2000, 1600.

nouveaux États souverains du Caucase méridional et d'Asie centrale peuvent conclure de l'expérience turque que l'intégration à l'Europe par l'entremise de grands organismes multilatéraux comme le Conseil de l'Europe s'assortit de responsabilités considérables ainsi que de droits; une véritable intégration dépend autant des valeurs prônées que de considérations géographiques.

II. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Comme nous l'avons déjà signalé, la présence du Canada au Caucase méridional et en Asie centrale est très modeste, et nos responsables en matière de politique étrangère ne s'intéressent guère à ces régions, par manque de ressources et faute de nécessité pressante. La représentation diplomatique canadienne dans ces régions laisse donc beaucoup à désirer puisque le Canada n'a qu'une seule ambassade en Asie centrale, à Almaty au Kazakhstan, pour s'occuper des relations avec ce pays et avec la Kirghizie et le Tadjikistan. Il n'a aucune ambassade en Transcaucasie; les relations avec les trois États de cette région et avec le Turkménistan et l'Ouzbékistan, en Asie centrale, étant établies à partir d'Ankara — pour l'Azerbaïdjan, la Géorgie et le Turkménistan — et de Moscou — pour l'Arménie et l'Ouzbékistan. Le fait que le Canada est le moins visible de tous les pays du G-8 dans cette région et le manque sur place de personnel diplomatique canadien expérimenté, notamment, entraînent gravement la réalisation de nos objectifs de politique étrangère (voir ci-dessus). Pour corriger la situation, il faut que le Canada montre officiellement qu'il s'intéresse à cette région; évidemment, il serait futile d'accroître la présence du Canada sans motif valable. Comme l'expert américain Rob Sobhani l'a expliqué au Comité, le peu de visibilité du Canada nuit aux chances de ce dernier d'accroître ses liens économiques avec l'Azerbaïdjan et les autres pays de la région :

De la façon dont marchent les choses là-bas, il faut hisser la feuille d'érable. Si les gens ne voient pas la feuille d'érable, c'est difficile, car lorsque vous négociez avec le président, le premier ministre ou le ministre du pétrole, sa première question est pour demander où est l'ambassadeur. Si vous répondez : « Désolé, le Canada n'a pas d'ambassadeur ici », cela vous affaiblit tout de suite⁴².

Les considérations d'ordre économique ne peuvent être le seul facteur de motivation de la politique canadienne dans ces régions, bien entendu. De l'avis de M. Sobhani, des contacts de haut niveau avec les gouvernements étrangers revêtent une importance particulière pour les nouveaux États qui cherchent à affirmer leur indépendance. Selon lui, « ... les relations avec le Canada, les États-Unis et la France sont la base de l'indépendance de ces pays. Ils voient leurs ressources comme étant le seul moyen de garantir leur indépendance⁴³ ».

⁴² *Témoignages*, 11 avril 2000, 1135.

⁴³ *Ibid.*, 1020.

Les membres du Comité, en particulier les quatre qui se sont rendus en Turquie à l'occasion de leur voyage en Transcaucasie, sont d'avis qu'il est possible d'approfondir considérablement les relations entre le Canada et la Turquie. Les questions comme les droits des minorités et la liberté d'expression n'en demeureront pas moins des pierres d'achoppement. Les membres ont dit regretter de ne pas avoir pu rencontrer de représentants kurdes lors de leur séjour en Turquie.

Du point de vue qui nous intéresse ici, même si la Turquie occupera une place particulière dans le développement de ces régions, l'important est que, après de nombreuses années de pourparlers et de réformes politiques et économiques, elle est en voie d'intégrer l'Europe et son comportement en matière de droits de la personne et ses autres politiques font l'objet d'un suivi continu de la part d'institutions européennes, dont elle est membre, comme le Conseil de l'Europe.

La Turquie est un pays aux réalités complexes, et l'effondrement de l'Empire ottoman a fortement imprégné l'approche moderne de ce pays en matière d'intégrité territoriale et de droits des minorités. Pendant des années, les mesures prises et les politiques adoptées par la Turquie relativement à sa minorité kurde ont été durement critiquées par la communauté internationale, notamment par des organismes tel le Conseil de l'Europe. Comme un interlocuteur l'a fait remarquer à Istanbul, cela tient au fait que la Turquie est comparée aux Etats occidentaux plutôt qu'à ses voisins du Moyen-Orient. Le ministre des affaires étrangères turc, M. Ismail Cem, a défendu devant les membres du Comité à Ankara l'approche que suit son pays en matière de droits des minorités et relativement à d'autres questions connexes. Il a aussi toutefois admis que le respect des droits et des libertés en Turquie a été retardé par la guerre froide et, plus tard, par de sérieuses menaces terroristes internes.

L'année qui vient de s'écouler a été marquée par de sérieuses difficultés économiques en Turquie, mais celles-ci ne doivent pas faire oublier les progrès réels réalisés par ailleurs. Lors de leur voyage en Turquie en 2000, les membres du Comité se sont fait dire à plusieurs reprises que l'année 1999 avait représenté un tournant pour la politique turque moderne : le pire des problèmes de terrorisme interne semblait avoir été résolu par la capture de Abdullah Öcalan et la déclaration unilatérale de cessez-le-feu de son Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), d'ambitueuses réformes politiques avaient été mises sur pied, un rapprochement stratégique s'était opéré avec la Grèce et le pays avait enfin été accepté sur la liste des candidats à l'Union européenne. Le Canada, comme d'autres Etats, est heureux de cette évolution, mais continuera de presser la Turquie à agir dans le dossier des droits des minorités, entre autres, dans les tribunes appropriées.

Les Etats du Caucase méridional et d'Asie centrale ne veulent pas d'un grand frère turc pour remplacer la Russie. Comme nous le verrons ci-après, la Turquie a toutefois assumé un rôle positif en prônant la signature d'un Pacte de stabilité du Caucase, inspiré de celui des Balkans. Comme le Canada, et bien d'autres pays, les

d'Asie centrale. Les tentatives de ce pays pour intensifier ses relations avec ces États au cours des années qui ont suivi leur accession à l'indépendance se sont soldées par un succès mitigé. Même si la lutte actuelle qui divise en Iran réformateurs et tenants d'une ligne dure est essentiellement d'ordre interne, elle influe considérablement sur la politique étrangère du pays. Comme M. Rob Sobhani, spécialiste de la politique américaine en Iran, au Moyen-Orient et dans le Caucase à l'Université Georgetown, l'a expliqué au Comité :

Au début des années 1990, le rôle de l'Iran était très négatif. L'Iran cherchait à saper certains de ces régimes, notamment les plus faibles comme celui de l'Azerbaïdjan. Avec l'élection du président Khatami, la politique étrangère iranienne est devenue moins idéologique et plus pragmatique.

Aujourd'hui on constate une approche plus pragmatique de toute la région. L'Iran recherche la stabilité, car la guerre engendrerait des flots de réfugiés, qui se dirigeraient vers l'Iran, par exemple. [...] Le conflit israélo-arabe excepté, le pragmatisme est à l'ordre du jour, notamment vis-à-vis de la Caspienne, ainsi que la collaboration avec les autres pays du golfe Persique comme l'Arabie saoudite³⁹.

En fait, a-t-il ajouté, le Canada pourrait tirer parti d'une intensification des relations avec la Caspienne, car celle-ci pourrait servir de tremplin vers l'Iran et les régions du golfe Persique⁴⁰.

La Turquie

James Wright, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, a déclaré au Comité en 2000 :

Il est important de mentionner la Turquie, un pays qui exerce une influence considérable en tant que passerelle créée récemment vers le Caucase et l'Asie centrale. Située à l'extrémité occidentale de la région, la Turquie, avec ses liens historiques et linguistiques, joue un rôle crucial en tant que modèle d'exploitation sécuritaire dans une enclave islamique, en tant que marché, surtout pour le pétrole et le gaz du bassin de la mer Caspienne, et en tant que fournisseur de biens et de services modernes. Par ailleurs, la Turquie exerce une influence stabilisatrice sur la sécurité dans la région en tant que puissance militaire et membre de l'OTAN et de l'OSCE. Toutefois, le risque toujours présent d'un conflit ethnique qui déstabiliserait davantage les pays du Caucase constitue une autre menace pour les intérêts de la Turquie. Il y a encore des frictions avec l'Arménie à propos du Haut-Karabakh et de l'interprétation des événements historiques et tragiques qui ont marqué la chute de l'empire ottoman⁴¹.

³⁹ *Témoignages*, 11 avril 2000, 1055.

⁴⁰ *Ibid.*, 1015.

⁴¹ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1045.

La disparition de l'empire a été douloureuse pour le peuple russe, qui continue d'en subir les dures conséquences. La notion russe de « l'étranger proche » est éloquente : elle représente une distinction psychologique importante pour les Russes entre les républiques perdues et les Etats indépendants établis depuis plus longue date [...] L'important est que la Russie continue de chercher à jouer un rôle actif dans toute la région, même si les relations économiques évoluent dans l'autre sens ».³⁷

Le Comité ne juge pas qu'il est justifié de se méfier systématiquement de toute participation de la Russie au développement des Etats du Caucase méridional et d'Asie centrale, même si la présence de forces militaires dans la région a eu des effets que l'on peut qualifier tant de positifs que de négatifs. Etant donné les relations, souvent difficiles, qui unissent depuis très longtemps ces régions, qui ont culminé par soixante-dix années d'amalgamation à l'Union soviétique, il est probable que les liens avec la Russie demeureront à la fois les plus complexes et, peut-être, les plus critiques pour les républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale. Il n'y a pas meilleure raison de collaborer.

En fait, comme l'a indiqué Ron Halpin, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, au Comité en avril 2001 :

Au cours des quinze premiers mois de pouvoir du président Poutine, nous avons assisté à une évolution considérable de la politique étrangère russe, surtout en ce qui a trait aux pays de la « Communauté des Etats indépendants ».

[...]

Aujourd'hui, le président Poutine semble concentrer son attention sur la promotion et la protection des intérêts économiques russes. De plus, il cherche à le faire par des mesures bilatérales, préférant éviter la lourdeur des mécanismes multilatéraux traditionnels. Cela est évident dans le rôle que la Russie joue dans le règlement du conflit du Haut-Karabakh, ce qui a donné lieu à des relations plus constructives entre la Russie et l'Azerbaïdjan. Contrairement à son prédécesseur, le président Poutine lui-même a fréquemment voyagé dans la région au cours de l'année dernière ».³⁸

L'Iran

Au début des années 1990, bien des gens considéraient que l'Iran représentait une menace pour la souveraineté et la stabilité des Etats du Caucase méridional et

³⁷ *Mémoire*, James R. Wright, directeur général, Europe centrale, orientale et méridionale, Affaires étrangères et Commerce international, *Mémoire présenté au Comité permanent des affaires étrangères et commerce international de la Chambre internationale*, p. 6.
³⁸ Ron Halpin, Directeur général, Europe centrale, de l'Est et du Sud, Affaires étrangères et Commerce international, *Mémoire au Comité permanent des affaires étrangères et commerce international de la Chambre des communes sur l'Asie centrale et le Caucase*, 26 avril 2001. Voir aussi *Témoignages*, 26 avril 2001.

au gré des besoins. Les auteurs de ce projet comptent améliorer la base de données en poursuivant les contacts qu'ils ont établis avec des réseaux internationaux, comme le Forum for Early Warning and Early Response (FEWER), à Londres — grâce auxquels les analystes locaux du Caucase et d'Asie centrale peuvent mieux comprendre les facteurs annonciateurs de conflit. Ce projet pourrait donc se révéler encore plus utile comme moyen d'alerte rapide et donc de prévention des conflits. En effet, le professeur Carment estime que :

[...] Nous ne réunissons pas des données simplement pour décider par nous-mêmes de ce que devrait être [...] la politique étrangère du Canada, mais bien pour informer aussi les Canadiens de la raison pour laquelle ils devraient s'en préoccuper. [...] Je crois aussi que la collecte de données et la diffusion de ces renseignements dans une tribune publique assure un suivi important qui nous permettrait de mieux juger de la sincérité de ces sociétés lorsqu'elles affirment vouloir changer.³⁶

Ces indicateurs statistiques ne sont pas parfaits, comme l'ont mentionné certains membres du Comité au moment de la réunion avec le professeur Carment qui a eu lieu en mai 2000, et il faut donc consulter d'autres sources d'information. Ce projet mérite toutefois d'être appuyé, de l'avis du Comité, car il importe de pouvoir disposer de renseignements publics à jour pour que les législateurs, entre autres, puissent évaluer les tendances et l'évolution des pays aux fins de la politique étrangère canadienne et pour constituer un dispositif d'alerte rapide devant permettre d'éviter les conflits.

Collaboration avec les acteurs régionaux

Les républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale ont lutté pour se libérer du joug des anciennes puissances impériales qu'étaient la Russie, la Turquie, l'Iran et d'autres; ces derniers assument néanmoins toujours un rôle important dans leur développement. Les nouvelles républiques doivent donc comprendre les politiques suivies par leurs voisins et chercher autant que faire se peut à établir une coopération pacifique et mutuellement bénéfique avec eux et d'autres interlocuteurs de poids, comme les États-Unis, l'Union européenne, la Chine et l'Asie du Sud.

La Russie

Nul n'ignore que la Russie a subi d'énormes changements, notamment en matière de politique étrangère, au cours des dix dernières années. Elle a toujours considéré le Caucase méridional et l'Asie centrale, du moins en partie, comme d'importantes zones tampons assurant la sécurité de ses frontières. Comme l'a dit James Wright, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, en avril 2000 :

Il existe bien des explications au conflit qui sévit dans le Haut-Karabakh, et les membres du Comité qui se sont rendus dans la région les ont toutes entendues. Ils ont aussi été témoins des manifestations plus tangibles de ce conflit, entre autres lorsqu'ils ont visité en Azerbaïdjan les camps débordant de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Même si la situation au Canada n'est pas comparable à celle de la Transcaucasie et de l'Asie centrale, elle se caractérise par une démocratie multiculturelle dont M. Nazeer Ladhani, de la Fondation Aga Khan Canada, a signalé l'importance au Comité en ces termes :

Qu'est-ce qui différencie la diversité ethnique du Canada de celle des États d'Asie centrale? C'est l'épanouissement de ce que son Altesse royale l'Aga Khan a appelé une démocratie multiculturelle. Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie gouverner de façon responsable, par l'ouverture et la tolérance. C'est donner à tous les citoyens, indépendamment de leur appartenance religieuse ou ethnique, l'occasion de participer au développement social, économique et politique de leur pays, tout en préservant leur identité.

Dans l'ensemble des pays du monde industrialisé, les réalisations de la démocratie multiculturelle canadienne sont sans doute les plus convoitées sur le plan international. Le Canada est reconnu comme un modèle pour les pays qui traversent une période souvent turbulente dans leur passage à la démocratie. C'est la plus importante valeur ajoutée du Canada, dont il peut se prévaloir, tout en suscitant l'admiration, pour promouvoir ses intérêts dans la région³⁵.

M. Patrick Armstrong a insisté sur le fait qu'il fallait se garder de toute arrogance au moment de donner des conseils aux États de ces régions; le Comité ne peut que constater qu'un débat démocratique et non violent à propos de ces questions, notamment, est sans conteste la meilleure solution.

Les organisations non gouvernementales (ONG) et les dispositifs d'alerte rapide

La situation au Caucase et en Asie centrale est extrêmement complexe et, comme Patrick Armstrong l'a rappelé au Comité, il faut se méfier des explications simplistes. Le professeur David Carment a présenté au Comité un projet intitulé *Country Indicators for Foreign Policy Project* (CIFP) mené actuellement à l'Université Carleton, à Ottawa. Ces indicateurs sont utiles pour comprendre et mettre en perspective les régions du Caucase méridional et d'Asie centrale. Le projet en question vise à établir une base de données contenant des renseignements à jour sur tous les pays avec lequel le Canada entretient des relations, sous forme de quelque 80 indicateurs statistiques sur l'environnement politique, économique et autres, lesquels peuvent être affichés de toutes sortes de façons

l'ancienne allant à l'encontre du développement de la société civile et des ONG et destinée à les museler au plan politique. En représentant le juste milieu, les IP1
32
préparent le terrain à la coopération interétatique.

À propos du Caucase méridional en particulier, les présidents des parlements de l'Azerbaïdjan, de la Géorgie et de l'Arménie ont déclaré en juin 2000 que la coopération au niveau parlementaire entre leurs pays amorcée l'année précédente avait « grandement contribué à asséoir la confiance et à instaurer de saines relations dans la région³³ » et ont convenu d'établir un groupe de travail tripartite unique et permanent chargé d'étudier les questions d'intérêt mutuel. Dans son témoignage, M. Cutler a présenté une proposition d'ONG, qui sera discutée plus loin, de création d'une « communauté transcaucasienne », comportant un parlement régional afin de promouvoir le dialogue et la collaboration entre législateurs.

Les membres du Comité savent pertinemment qu'il ne suffira pas d'appuyer et d'encourager la poursuite de la collaboration parlementaire dans ces régions pour résoudre la myriade de problèmes auxquels ces dernières sont en proie. Étant donné l'importance accrue des organes interparlementaires comme moyen d'établir un dialogue et de promouvoir une meilleure compréhension mutuelle, le Comité reconnaît néanmoins qu'il pourrait être utile d'encourager encore plus la collaboration parlementaire entre les États de cette région ainsi plus généralement.

Débat démocratique

Un des défis les plus aigus qui se présente dans le Caucase méridional est l'héritage des violents conflits qui se sont produits au début des années 1990 et dont le meilleur exemple est sans doute la situation dans le Haut-Karabakh, enclavé de l'Azerbaïdjan. James Wright a décrit ainsi la situation au Comité :

[...] Le Haut-Karabakh est l'un des points les plus chauds. Les tensions ethniques dans cette zone ont abouti à des violences et à une rébellion armée. Cependant les efforts déployés pour apaiser les tensions vont à l'encontre des deux principes que sont l'intégrité territoriale et le droit à l'autodétermination, principes fondamentaux défendus par l'OSCE. Ainsi on constate que la justification des actes et des revendications de l'Azerbaïdjan au nom de l'intégrité territoriale va à l'encontre du droit à l'autodétermination des Arméniens du Karabakh. Et on voit comment les revendications des Arméniens du Karabakh qui réclament l'autodétermination nuisent à l'intégrité territoriale de l'Azerbaïdjan. C'est pourquoi on est encore loin de pouvoir dénouer l'impasse³⁴.

32 Témoignages, 2 mai 2000, 1540 et 1545.

33 Déclaration commune des présidents des parlements de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie, Strasbourg, 5 juin 2000, site Web du Conseil de l'Europe.

34 Témoignages, 4 avril 2000, 1040.

L'OSCE a eu les mains liées pour un certain nombre de raisons : sa grande taille et son mode de décision consensuel, ainsi que la réticence des États membres à lui confier des ressources accrues et de plus grandes responsabilités. Le professeur Neil MacFarlane a expliqué au Comité : « [...] De toutes les organisations internationales, c'est évidemment l'OSCE qui dispose du moins de ressources », avant d'ajouter « [...] Je crois qu'en tant que communauté, la communauté des États occidentaux n'a pas encore vraiment décidé du rôle que l'OSCE devrait jouer, si un tel rôle est utile et s'il faut investir dans ce rôle. Je crois qu'il faudrait investir, mais qui suis-je pour le dire? ». Parce qu'elle joue des rôles multiples, en matière d'alerte rapide, de prévention des conflits, de gestion de crises et de relèvement après un conflit, l'OSCE a été fort utile en Transcaucasie en particulier et peut être encouragée à accroître ses activités en Asie centrale. Même si, de l'avis du Comité, le Canada doit amplifier l'appui matériel qu'il fournit à l'OSCE, il ne s'agit pas uniquement de ressources. Il faudrait, de façon plus fondamentale, une politique en vertu de laquelle le Canada attacherait davantage d'importance à l'OSCE comme maillon clé des relations internationales de l'après-guerre froide.

Diplomatie parlementaire

Pour que le Caucase méridional et l'Asie centrale connaissent un développement pacifique, il faudra que les diverses régions coopèrent à de nombreux niveaux. Dans son témoignage devant le Comité, M. Robert Cutler a déclaré que la diplomatie parlementaire pouvait être un bon moyen de promouvoir cette coopération. Après avoir souligné l'importance croissante des organes interparlementaires pour ce qui est d'encourager le dialogue et la collaboration entre législateurs et de représenter la société civile auprès des dirigeants, M. Cutler a recommandé que le gouvernement du Canada appuie l'adoption d'une diplomatie parlementaire dans le Caucase méridional et ailleurs en faisant appel au mécanisme existant qu'est le Centre parlementaire à Ottawa, organisme sans but lucratif qui assure la formation et le renforcement de capacité des organes parlementaires du monde entier. Comme il l'a dit :

Le Centre parlementaire organise, comme vous le savez, des séances de formation et de développement à travers le monde et sur une base régulière. Il faudrait fournir au Centre parlementaire les moyens de mettre en place un programme de formation et de recherches sur les institutions parlementaires internationales ou l'PI : on connaît très mal actuellement, voire pas du tout, ces nouvelles institutions dans leur ensemble. Le programme auquel je fais allusion pourrait être dispensé en permanence. Les l'PI sont en voie de devenir une caractéristique de la société mondiale. Elles influenceront — c'est déjà le cas — l'évolution des échanges commerciaux. Les développements ainsi que les normes et les structures du système international [...] Les l'PI sont en train de devenir un important mécanisme de surveillance sociale de la diplomatie traditionnelle fondée sur les relations entre les détenteurs du pouvoir exécutif. Les l'PI permettent également de tisser des liens transnationaux permanents qui sont un moyen de mettre un frein à l'exercice d'une politique de la force à

L'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

Nous aborderons ci-après les menaces à la sécurité qui pèsent sur chaque région, depuis les attaques à l'intégrité territoriale dans le Caucase méridional jusqu'au terrorisme et au trafic de stupéfiants en Asie centrale. Il convient à cet égard d'adopter une approche globale et concertée pour prévenir l'éclatement de nouveaux conflits et faire en sorte que la poursuite à plus long terme de stratégies de consolidation de la paix efface les legs du passé. C'est pour ces raisons que le Comité estime que l'OSCE constitue le meilleur moyen d'assurer la sécurité, la stabilité et la paix dans ces régions, même si un certain nombre de grands organismes multilatéraux, dont le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la Banque mondiale, le Conseil de l'Europe et la BERD, contribuent pour une large part aux efforts d'aide humanitaire et d'appui à la transition. Selon James Wright, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :

Nous avons aussi appuyé vigoureusement les activités de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Cette institution cruciale a réussi à faire accepter les valeurs et les institutions démocratiques dans toute l'Europe. Le Canada est en mesure d'encourager le travail de l'OSCE et de faire avancer la transformation de la région grâce à l'envoi occasionnel d'agents dans les principales missions, à sa participation aux missions d'observation des élections tenues en Géorgie, au Kazakhstan, en République kirghize et en Arménie, de même qu'aux autres activités de soutien et de promotion de la démocratisation et la stabilité dans la région²⁹.

Pour un certain nombre de raisons, l'OSCE n'a jamais été à la hauteur des attentes formulées au début des années 1990, selon lesquelles cet organisme deviendrait le principal responsable de la sécurité dans l'Europe de l'après-guerre froide. Pourtant, son approche globale et concertée en matière de sécurité, qui s'appuie sur la codification de principes interreliés portant sur l'avancement de la démocratie et la poursuite de la sécurité — et la constitution de son assemblée parlementaire en 1992 — est cruciale pour la sécurité de ses membres en Europe et en Amérique du Nord. Cela est particulièrement vrai dans les régions difficiles du Caucase méridional et d'Asie centrale, où les problèmes multiples se prêtent mal aux solutions militaires. De l'avis d'Alex Neve, d'Amnistie internationale :

L'OSCE, malgré certaines faiblesses, imperfections et décisions parfois illogiques, est l'un des grands organismes internationaux actifs dans la région qui peut participer à l'effort de sensibilisation. [...] Le Canada, en tant que membre de l'OSCE, devra encourager l'organisme à redoubler d'effort en vue de venir à bout des problèmes que nous avons exposés ce matin, mais que d'autres viendront aussi vous exposer³⁰.

29

Témoignages, 4 avril 2000, 1050.

30

Témoignages, 13 avril 2000, 1040.

Un certain nombre d'universités canadiennes, comme St. Mary's, sont déjà à pied d'œuvre dans ces régions, tout comme le Bureau canadien de l'éducation internationale, tandis que l'ACDI offre un nombre limité de bourses. M. Patrick Armstrong, du ministère de la Défense nationale, a présenté son point de vue dans un document personnel :

Je recommanderais d'en faire beaucoup plus. Il faut investir dans l'avenir et dans la plupart de ces pays, ce sont les jeunes qui représentent l'avenir. Faites-les venir au Canada pour leur donner une éducation utile, etc. Nous devons le faire en toute humilité et sans arrogance, contrairement à ce qui s'est fait jusqu'ici²⁷.

Encourager la coopération multilatérale

Depuis longtemps, la politique étrangère du Canada est axée sur le multilatéralisme, ce qui peut être très utile dans ces régions pour ce qui est de renforcer les mécanismes de coopération existants et d'en encourager de nouveaux. Comme M. Robert Cutler l'a expliqué au Comité :

Cette région revêt une importance extrême dans le cas de l'évolution future du système des relations internationales en ce XXI^e siècle. Le Canada a l'occasion d'apporter sa contribution particulière grâce à sa crédibilité en matière de coopération multilatérale. Il est heureux que cette opportunité coïncide avec la défense des intérêts économiques particuliers du Canada, ainsi qu'avec ses intérêts globaux en matière de sécurité humaine²⁸.

À propos des mécanismes en place, il est crucial pour accroître la présence du Canada en Transcaucasie et en Asie centrale — et appuyer ce qui demeure une contribution modeste — de compléter le travail des organismes multilatéraux et des principaux pays donateurs plutôt que de le reproduire.

Sécurité et stabilité régionales et mécanismes de consolidation de la paix

La transition vers la prospérité économique et la bonne gouvernance ne peut se faire que dans un contexte de stabilité et de sécurité régionales. Le Caucase méridional et l'Asie centrale connaissent désormais un climat beaucoup plus pacifique qu'au début des années 1990, mais ne sont pas nécessairement ni plus stables ni plus sûrs. S'ils se préoccupent, comme bien d'autres, de la non-prolifération des armes et des substances nucléaires à l'échelle internationale, leurs préoccupations immédiates en matière de sécurité sont de portée beaucoup plus locale.

²⁷ Témoignages, 2 mai 2000, 1105.

²⁸ Témoignages, 2 mai 2000, 1550.

Il a ajouté que les ONG pouvaient contribuer valablement à la consolidation de la société civile, mais qu'elles devaient se garder des thèmes à la mode²⁴.

Le Comité convient qu'il faut appuyer la société civile à partir de la base, notamment grâce au travail qu'effectuent sur place certaines ONG comme les organismes féminins et qu'il faut accorder davantage d'attention à plus long terme à l'éducation. Pour Mme Ria Holcak, directrice, Europe centrale et Europe de l'Est pour la Fondation canadienne des droits de la personne, une telle approche devrait également contribuer à répondre aux préoccupations que suscitent ces régions en matière de droits de la personne. Son argumentation vaut la peine d'être citée intégralement :

Il n'y a pas de solution miracle au problème de la région. À notre avis, il faut du temps pour implanter une culture des droits de la personne dans des pays qui n'ont jamais eu de démocratie ou de protection des droits de la personne et où l'expression même « droits de la personne » ne fait pas partie de leur vocabulaire. C'est un processus à long terme. Essayer de le faire en pleine période d'énormes bouleversements économiques et sociaux est encore plus difficile. Le Canada a un rôle important à jouer, mais il ne serait efficace que s'il est disposé à accroître son investissement et sa participation et qu'il s'y engage à long terme.

À long terme, l'espoir réside dans l'implantation d'institutions démocratiques et la promotion d'une culture des droits de la personne. Il faudra donner notre appui pour renforcer le fonctionnement démocratique des parlements, l'indépendance de l'appareil judiciaire et l'établissement d'institutions indépendantes et efficaces sur le plan des droits de la personne. Étant donné l'expérience particulière du Canada dans ce domaine, il serait logique qu'il appuie la création de bureaux d'ombudsman indépendants dans la région.

Toutefois, il ne suffit pas de conforter les institutions. Quels que soient les efforts qui sont investis dans les assemblées législatives, dans l'appareil judiciaire ou dans des institutions des droits de la personne, ces énergies seront gaspillées à moins que l'on ne consacre des efforts analogues à l'émergence d'une société civile dynamique et capable de mobiliser la population en vue de protéger ses propres intérêts.²⁵

Ce à quoi elle a ajouté :

L'un des moyens les plus efficaces pour le Canada de contribuer à la démocratisation est d'appuyer les initiatives de sensibilisation aux droits de la personne qui ciblent les écoliers et les hauts fonctionnaires de l'État. Il est particulièrement important, à long terme, de cibler la jeune génération en intégrant dans les écoles des programmes d'éducation en matière de droits de la personne²⁶.

24

Ibid., 1120.

25

Témoignages, 13 avril 2000, 1025.

26

Ibid., 1120.

Appui à la création d'institutions démocratiques et renforcement de la société civile

grâce au renforcement des capacités, à l'élaboration de politiques, à la participation de la population et au souci de l'équité²².

Grâce aux témoignages qu'ils ont entendus au cours des audiences et aux expériences qu'ils ont vécues au cours de leur voyage, les membres du Comité se sont bien rendu compte que les problèmes multiples et fort complexes auxquels ces régions sont en proie ne seront pas résolus du jour au lendemain; toute politique canadienne qui se veut prudente et utile devra se caractériser par un point de vue à long terme et être axée sur l'éducation, l'appui des médias et les autres moyens de renforcement de la société civile qui sont si importants pour le développement d'une société stable et prospère. Voici l'avis du professeur MacFarlane à ce sujet :

Je crois que les Occidentaux ont déjà fait le maximum pour inciter les gouvernements eux-mêmes à réaliser des réformes. Il y a des limites à tenter de convaincre Geidar Aliev ou Islam Karimov de suivre l'exemple de John A. MacDonald ou de George-Etienne Cartier.

C'est-ce que cela signifie? Je crois qu'il faut aider la société civile. En premier lieu, il faut éduquer la population pour faire comprendre à un plus grand nombre de personnes en quoi consiste une démocratie libérale et quelles sont ses conséquences sur le comportement des dirigeants et des citoyens.

Deuxièmement, pour qu'un engagement soit efficace et que l'argent des contribuables — si vous voulez — soit utilisé comme il se doit, il faut investir dans la démocratie, les droits de la personne et l'état de droit en procédant de bas en haut dans l'échelle sociale et non l'inverse. Il faut, pour ce faire, appuyer les ONG et les médias indépendants.

La libéralisation et la démocratisation sont des objectifs à long terme partout, mais surtout dans cette région assez particulière, à mon avis. À cette fin, il serait plus profitable de chercher à informer et à mobiliser les citoyens du Caucase et de l'Asie centrale pour qu'ils puissent façonner leur avenir politique et économique. Faut-il y parvenir, le destin de la région appartiendra à des dirigeants formant une élite de gens bien nantis, non représentatifs et en général corrompus, incapables de rétablir la stabilité au bout du compte, et qui risquent même d'accentuer l'instabilité qu'ils prétendent corriger²³.

22 Témoignages, 4 mai 2000, 0955.
23 Témoignages, 2 mai 2000, 1020.

Les membres sont bien d'accord avec cette approche, mais estiment qu'il faut faire encore plus pour encourager le développement économique dont ces États ont manifestement tant besoin et pour inciter les entreprises canadiennes, en particulier les PME, à y investir.

Le Canada s'intéresse désormais à ces régions pour toute une gamme de considérations de politique étrangère, alors qu'au départ ses motifs étaient plutôt de nature économique (ressources minières et autres en particulier). Conscientes de la nécessité d'améliorer le niveau de vie de la population, les personnes que les membres du Comité ont rencontrées dans les diverses régions ont invité le Canada à y investir davantage. Les audiences tenues à Ottawa ont toutefois révélé que les entreprises canadiennes devaient veiller à ne pas imposer aux États hôtes toutes sortes de coûts, notamment environnementaux, et qu'elles devaient contribuer aux activités communautaires. Le Comité a été ravi d'apprendre que certaines le font déjà, notamment Hurricane Hydrocarbons, qui gère un centre communautaire et mène diverses autres activités au Kazakhstan. Ils ont relevé également les préoccupations qu'ont suscitées auprès d'un certain nombre d'ONG de grands investissements canadiens comme le projet de coentreprise de la société Cameco dans la mine Kumtor en Kirghizie (voir ci-après). Même si Alex Nève, d'Amnistie internationale, faisait référence plus particulièrement aux liens entre l'activité commerciale et les préoccupations en matière de droits de la personne dans le Caucase méridional et en Asie centrale, ses propos peuvent être d'une portée plus générale :

Ce qui est essentiel de notre point de vue, c'est que cela se déroule dans le respect des droits de la personne. Les entreprises canadiennes qui se trouvent dans la région, qu'elles soient assujetties aux lois nationales ou non, devraient s'abstenir de faire quoi que ce soit qui contribuerait à la perpétration de violations des droits de la personne dans une région. Deuxièmement, elles devraient tout faire pour être de bons défenseurs des droits de la personne dans la région, pour faciliter le changement dans ce domaine, dans la mesure du possible. Le secteur des entreprises est de plus en plus sensibilisé à l'importance de ce facteur. Certaines sociétés se sentent un peu plus à même de relever ce défi que d'autres. Si la question est envisagée, il faudrait certainement encourager ce genre de mentalité chez les investisseurs dans la région²¹.

Comme Janet Hatcher Roberts de la Société canadienne de santé internationale l'a expliqué au Comité à Ottawa :

Si nous nous contentons de promouvoir le développement commercial et industriel sans promouvoir également des politiques sociales efficaces et sans nous préoccuper de la durabilité environnementale, nous risquons de nuire aux gens au lieu de les aider. Il faut s'assurer que le développement humain fait l'objet d'une promotion délibérée

Les États de ces régions sont dotés de ressources naturelles importantes et d'une main-d'œuvre instruite et sont généralement parvenus à construire la structure nécessaire à la transition économique. Il manque encore le climat d'affaires prévisible propre à encourager les Canadiens, et tant d'autres, à investir dans ces régions. M. Paul Carroll, de Worldwide Minerals, dont le siège se trouve à Toronto a, par exemple, fait part au Comité des expériences malheureuses que son entreprise a eues au Kazakhstan, et Stephen Wallace, de l'ACDI, a décrit la situation de façon plus générale. Il a indiqué notamment : « Je pense que ce que vous allez trouver là-bas est un ensemble assez familier de lois, de règlements et politiques et de modes de fonctionnement. Ce que vous ne trouverez pas, c'est leur application transparente, cohérente et rapide. Je pense que c'est le principal défi que devrait relever cette région-là du globe¹⁸ ». Les membres du Comité qui se sont rendus dans le Caucase méridional et en Asie centrale en mai 2000 sont d'accord avec cette évaluation, surtout ceux qui ont discuté, à Ankara, du climat économique avec un Turc ayant une longue expérience des affaires dans cette région du globe. Lorsque ce dernier a dû expliquer pourquoi il n'avait pas mentionné les pots de vin dans les critères de succès des investissements, il a indiqué que c'était ce qu'il entendait par « maintenir de bonnes relations avec les autorités locales ».

Pour reprendre les mots de James Wright, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « le crime et la corruption sont les conséquences d'un système économique qui n'a pas donné les résultats escomptés¹⁹ ». Même si les républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale sont reconnues par tous comme comptant parmi les plus corrompus des États de l'ancienne Union soviétique, ces problèmes sont loin d'être propres à ces régions, et le Canada tente de s'y attaquer par les programmes d'ampleur réduite qu'il a mis en place là-bas. Comme l'a souligné Stephen Wallace de l'ACDI :

Un des principaux enseignements que nous tirons de notre expérience de coopération économique est que notre influence est souvent à son maximum quand nos programmes renforcent le climat général d'affaires par opposition aux intérêts commerciaux directs des différentes sociétés.

Par conséquent, l'ACDI a un rôle particulier à jouer pour faire en sorte que les politiques, les lois et les règlements soient logiques et qu'ils soient appliqués avec équité et transparence, que les institutions économiques de base fonctionnent bien et que les travailleurs aient ce qu'il faut pour répondre aux exigences de l'économie mondiale. Ce sont là [...] les principales assises du commerce et de l'investissement durables et elles représentent la base à partir de laquelle peuvent se régler les principaux aspects de la conduite des affaires publiques et de la corruption²⁰.

¹⁸ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1145.

¹⁹ *Ibid.*, 1045.

²⁰ *Ibid.*, 1055.

Transition dans le Caucase méridional et en Asie centrale

Comme le professeur Neil MacFarlane l'a signalé dans une étude effectuée en 1999 qui s'intitulait *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia*, le Canada et d'autres États occidentaux ont, par l'entremise de divers programmes multilatéraux et bilatéraux, appuyé un ambitieux train de réformes dans le Caucase méridional et en Asie centrale depuis que ces deux pays ont accédé à l'indépendance en 1991. Les résultats de dix années d'engagement ont toutefois été mitigés, c'est le moins que l'on puisse dire. Il a été plus facile de mettre sur pied des réformes économiques à l'occidentale que de transplanter des normes de gouvernance et de primauté du droit, et cela a eu peu d'effet pour ce qui est de la gestion et de la résolution des conflits¹⁶. M. MacFarlane l'a expliqué ainsi au Comité, en mai 2000 :

En bref, ce que nous voulons dans la région ressemble à la liste de Noël de mes enfants, si vous voulez. Les États occidentaux, de manière à la fois bilatérale et multilatérale, ont cherché à préserver ou à instaurer la paix et la stabilité, la démocratie, les droits de la personne, la libéralisation économique, la primauté du droit et le renforcement de la souveraineté politique de ces nouveaux États, et à favoriser leur intégration dans les marchés mondiaux. Ce programme est ambitieux, mais il reste largement inappliqué.

À mon avis, il est juste d'affirmer qu'en tant que communauté d'États guidée par des valeurs démocratiques libérales, nous n'avons pas clairement défini nos priorités par rapport à ces objectifs. Toutefois, les citoyens locaux ont conclu, je crois, que nous nous soucions davantage de la stabilité et de l'ouverture des marchés que des droits de la personne et de la démocratie, si bien qu'ils ont décidé d'agir de leur propre manière en opérant des réformes, de façon négative, à mon avis¹⁷.

Le succès limité par lequel s'est soldée la mise sur pied des réformes en Transcaucasie et en Asie centrale s'explique par un certain nombre de facteurs dont le moindre n'est pas le paradoxe issu du désir d'assurer la stabilité politique en appuyant les élites dominantes et de la nécessité d'encourager le développement politique. Toutefois, étant donné la tradition occidentale de participation à la vie de ce pays et la situation actuelle dans le Caucase méridional et en Asie centrale, un certain nombre de ces possibilités semblent particulièrement prometteuses.

Développement économique et primauté du droit

Le commerce et l'investissement direct entre le Canada et les pays du Caucase méridional et d'Asie centrale sont très modestes, la Kirghizie faisant exception à la règle.

¹⁶

Neil MacFarlane, *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia*, Royal Institute of International Affairs, 1999, sommaire.

¹⁷

Témoignages, 2 mai 2000, 1010 et 1015.

Dans le Caucase et en Asie centrale, nous apportons un appui direct à la transition, à une assistance humanitaire aux plus démunis et aux plus vulnérables des populations de la région, par exemple les réfugiés, notre action se situe plutôt dans le cadre de la promotion du changement et des possibilités dans ce contexte difficile. Nous y sommes depuis cinq ans et nous travaillons sur tous les plans : les politiques, les lois, les institutions et les règlements.

Nous avons développé certains partenariats qui, nous le pensons, sont très valables et ont apporté des changements directs dans la région. Mais c'est un travail de longue haleine. Comme je l'ai mentionné, nous voyons du progrès depuis quelques années, mais c'est un progrès quand même assez lent. Je pense que nous devons garder notre attention sur les questions de réforme si nous voulons être capables d'arriver à des réalisations concrètes à moyen et à long terme¹⁴.

En 1998-1999, l'aide du Canada à ces États avait représenté moins d'un dixième de un pour cent de l'aide internationale totale (plus de 5 milliards de dollars américains cette année-là), mais en 2001, les dépenses annuelles de l'ACDI dans ces huit pays ont atteint 4 millions de dollars : un million de dollars environ en Transcaucasie pour soutenir la transition et les réformes au chapitre de la santé, du commerce et de l'investissement, du développement des petites entreprises et de la gouvernance, et trois millions de dollars en Asie centrale, principalement destinés à des travaux dans le domaine des ressources naturelles, notamment dans les secteurs du pétrole et du gaz, des ressources en eau et de l'agriculture. L'ACDI est récemment devenue un peu plus proactive dans ces régions et a renforcé sa présence sur le terrain par l'affectation d'un agent à Almaty au Kazakhstan et l'embauche de deux professionnels locaux, un à Almaty et l'autre à Ankara en Turquie¹⁵.

Les représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ont fait savoir au Comité qu'à mesure que les pays d'Europe centrale réussiront leur transition, une portion plus grande des fonds qui servent actuellement à l'Asie centrale ainsi que d'autres régions de l'ancienne Union soviétique. Le Comité espère que, en plus d'augmenter les montants d'aide, l'ACDI et d'autres ministères continueront de revoir et d'améliorer leurs programmes à la lumière de la présente étude et des recommandations qui s'y trouvent.

14

Ibid., 1150.

15

Mémoire de l'ACDI au Comité, *Le Caucase et l'Asie centrale*, mai 2001.

des réunions qu'ils ont eues avec des représentants de la BERD dans le Caucase méridional et en Asie centrale.

Partout, la transition opérée sur les plans politique et économique s'est révélée plus difficile et plus lente que prévu, et les pays de l'ancienne Union soviétique ont bien moins réussi à cet égard que les États d'Europe centrale et orientale. Des dix années écoulées, une conclusion fondamentale se dégage, résumée dans le rapport de la BERD intitulé *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*, il faut non seulement de solides réformes économiques, mais aussi des institutions publiques efficaces, une bonne gouvernance et des infrastructures sociales robustes¹⁰. Le Canada peut désormais tirer profit de cette expérience pour actualiser ses politiques à la fois dans ces régions et ailleurs, en particulier en ce qui concerne le programme de l'ACDI que les représentants du gouvernement ont décrit comme un « modeste programme qui prend toutefois de l'ampleur »¹¹.

Patrice Muller, directeur du Canada au sein de la BERD, a signalé récemment dans un article que les volumes d'échanges commerciaux et d'investissements du Canada à destination des pays de l'ancienne Union soviétique demeurent relativement faibles¹². Pourtant, le Canada a acquis une expérience considérable pour ce qui est d'appuyer la transition au cours des dix dernières années, en créant notamment des programmes comme celui qui s'intitule Renaissance Europe de l'Est. Au milieu des années 1990, cette responsabilité a été enlevée au ministre des Affaires extérieures et du Commerce international pour être confiée à l'ACDI. Le Comité a pu, à la faveur de son examen des politiques canadiennes en Transcaucasie et en Asie centrale, analyser en profondeur pour la première fois les répercussions de ce transfert de pouvoir. Comme Stephen Wallace, de l'ACDI, le lui a rappelé lors de son exposé sur les politiques de l'organisme dans ces régions : « La première chose à savoir au sujet de notre programme, c'est qu'il n'est pas axé sur la pauvreté comme ailleurs dans le monde. En Europe centrale et en Europe de l'Est, ainsi que dans l'ex-Union soviétique, notre principal mandat est de faciliter la transition, plus particulièrement la transition à l'économie de marché et au pluralisme démocratique. Comme vous pourrez le constater tout au long de votre étude et, avec un peu de chance, durant vos visites dans la région, il reste de nombreux défis à relever sur les deux fronts¹³ ».

-
- 10 *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Londres, 1999.
- 11 *Témoignages*, 4 avril 2000, 1045.
- 12 Patrice Muller, « Ten Years of Transition: Is the Glass Half Empty or Half Full », septembre 1999, à paraître dans la revue *Canadian Business Economics*.
- 13 *Témoignages*, 4 avril 2000, 1030.

environnement); elles joueront donc un rôle de premier plan dans le développement économique de l'Azerbaïdjan, du Kazakhstan et du Turkménistan et, comme on l'espère, de l'ensemble de la région. Les États-Unis répondent à 50 p. 100 de leurs besoins en énergie par des importations, et la politique qu'ils suivent à l'égard de la région vise à assurer la sécurité et la diversité d'un approvisionnement futur en produits énergétiques, approuvisionnement auquel pourrait contribuer les ressources pétrolières de la Caspienne. Comme l'a expliqué l'expert américain Rob Sobhani au Comité, le Canada pourrait suivre le même raisonnement⁹.

Les réserves pétrolières et gazières n'ont d'utilité que si elles peuvent être vendues. Au cours des quelques dernières années, on a consacré beaucoup d'efforts, notamment au niveau diplomatique, pour que les nouveaux pipelines, surtout celui de Bakou-Tbilissi-Ceyhan, satisfassent à des besoins à la fois pratiques et géopolitiques. Même si les considérations d'ordre géopolitique sont bien réelles, le gouvernement canadien estime que le marché décidera en fin de compte du trajet qu'emprunteront probablement les divers pipelines dans ces régions. Les arguments relatifs à la sécurité des approvisionnements en énergie se défendent, mais, de l'avis du Comité, les intérêts particuliers du Canada pour ce qui est des ressources énergétiques de la région caspienne sont bien réels, mais secondaires pour les entreprises canadiennes qui devront contribuer à ce qui constituera, à long terme, un fort volume de services et d'infrastructures. De façon plus générale, le Canada doit faire tout son possible pour que les avantages que procureront ces ressources soient répartis équitablement au sein de tous les pays et entre eux.

Le défi de la transition

La communauté internationale peut désormais puiser à même l'expérience qu'elle a acquise au cours des dix dernières années en matière de contribution à la transition en Europe centrale et en Europe de l'Est, par le truchement de mécanismes bilatéraux et de mécanismes multilatéraux existants comme l'Union européenne, la Banque mondiale, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ainsi que d'institutions comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Créé en 1991 dans le but express de favoriser la transition vers la démocratie et l'économie de marché, cet organisme œuvre aujourd'hui dans quelque 26 pays et est devenu la plus importante source d'investissement étranger dans les pays de l'ex-Union soviétique. Le Comité a consulté les rapports économiques que prépare chaque année l'organisme, et ses membres qui se sont rendus sur place ont tiré profit

Témoignages, 11 avril 2000. M. Robert Cutler a, quant à lui, indiqué au Comité qu'il était de bon ton de se montrer sceptique et de dire que la région de la Caspienne est à peu près comparable à celle de la mer du Nord : « la région de la Caspienne sera un des très grands champs pétroliers, pas aussi grand que celui de l'Arabie saoudite, mais ce n'est pas nécessaire. Il va être le triple ou le quintuple du gisement de la mer du Nord. Cela suffit à soutenir l'intérêt manifesté par des pays et des compagnies depuis dix ans ». *Témoignages*, 2 mai 2000, 1630.)

catégories, selon le degré de succès qu'ils ont rencontré jusqu'ici pour ce qui est de la transition politique et économique : la Géorgie, la Kirghizie et l'Arménie sont ceux qui se sont le mieux tirés d'affaires; le Kazakhstan et l'Azerbaïdjan ont connu un succès modéré et l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan sont ceux qui ont fait la plus piètre figure.

Tous les États de ces régions doivent relever des défis de taille pour passer à une économie de marché, mettre en place un régime démocratique et adopter des principes de bonne gouvernance; les trois États du Caucase méridional que sont l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Arménie demeurent également préoccupés par les questions plus traditionnelles de sécurité issues des conflits qui ont surgi immédiatement après leur accession à l'indépendance. Même si des cessez-le-feu ont été déclarés il y a plusieurs années, aucune solution politique durable n'a été trouvée. L'Asie centrale (exception faite du Tadjikistan) a été exempte de conflits de cet ordre, mais est en proie depuis quelques années à une augmentation des luttes intestines attribuables à la fois aux actes de terrorisme commis au nom du djihad et au trafic de drogue.

Gestion des ressources énergétiques et autres enjeux

Comme nous l'avons déjà dit, si ces régions font l'objet d'un regain d'attention, c'est essentiellement en raison de leurs réserves de pétrole et de gaz et de leurs autres ressources naturelles, qui devraient sans conteste constituer le plus important moyen économique d'accroître la prospérité des populations locales. Ces ressources doivent être exploitées de façon durable et dans un esprit de collaboration et d'équité si toutes les régions doivent en profiter et si cela doit servir les objectifs de paix et de stabilité et non le contraire. Comme l'a souligné un expert, « l'inverse pourrait très bien se produire si les avantages que procure ce développement sont inégaux et ébranlent les équilibres infrarégionaux établis ou si des pays en particulier (comme l'Arménie) en sont exclus et se sentent justifiés de tout gâcher ». Il ne faut pas se leurrer, les entreprises canadiennes spécialisées dans les ressources naturelles ne pourront jouer un rôle fondamental dans l'exploitation des ressources pétrolières de la région caspienne, mais, comme nous le verrons ci-après, il importe qu'elles fassent tout leur possible pour que ces ressources soient gérées de façon durable et que les retombées bénéficient à l'ensemble des régions visées.

On s'entend désormais pour dire que les estimations faites au début des années 1990 selon lesquelles les ressources énergétiques de la région caspienne étaient équivalentes à celles d'Arabie saoudite étaient exagérées. Les ressources pétrolières de la région n'en sont pas moins considérables et, à 150 milliards de barils de pétrole, sont comparables, de l'avis général, aux ressources du Royaume-Uni dans la mer du Nord (par comparaison, les ressources du Moyen-Orient sont estimées à 676 milliards de barils

En règle générale, les gouvernements de ces régions sont surtout parvenus à reproduire le modèle économique occidental, caractérisé par une stabilisation des économies de la région à l'économie mondiale par le truchement du commerce et de l'investissement étranger direct. Ils ont moins bien réussi, toutefois, à appliquer les normes occidentales en matière de gouvernance en régime démocratique, de droits de la personne et de primauté du droit. La corruption est un autre fléau, qui non seulement constitue une question de gouvernance, mais est aussi liée en grande partie à la pauvreté et à l'absence de filet de sécurité. La transition est un processus dynamique au cours duquel les intérêts avancent progressivement, mais font parfois quelques pas en arrière. Au risque de paraître simplistes, nous scinderons les huit pays en trois

frontières arbitraires et de nationalismes souvent mutuellement exclusifs.

régions qui contiennent bien des poudrières et l'héritage soviétique sous forme de la sécurité et de nouer des relations amicales avec des pays voisins appartenant à des du droit après des décennies de régime communiste, la nécessité d'assurer la stabilité et l'instauration d'un mode de gouvernance démocratique et l'établissement de la primauté politique et économique que présentent la transition à une économie de marché, ces dernières ont en commun des problèmes de toutes sortes : les difficultés de nature bonnes raisons⁷ ». Malgré les importantes disparités qui distinguent ces deux régions, mieux connu des Américains que les pays riverains de la Caspienne, et ce pour de questions, « Jusqu'au démantèlement de l'Union soviétique, même l'Antarctique était toujours très mal compris de l'Occident. Comme l'a souligné un spécialiste de ces tant présente que passée, les huit États du Caucase méditerranéen et d'Asie centrale sont géopolitique qui a fait suite au démantèlement de l'Union soviétique n'est pas encore membres du Comité à Ankara, a indiqué à ces derniers que le nouveau contexte

M. Süleyman Demirel, président de la Turquie au moment de la visite des

I. COMPRENDRE LES RÉGIONS

son ensemble.

présent document pourra servir à l'élaboration de la politique étrangère canadienne dans stratégies créatives, notamment dans le domaine de la consolidation de la paix —, le sécurité et la coopération en Europe (OSCE) que d'élaborer et de mettre en place des tant de consolider des organismes multilatéraux clés comme l'Organisation pour la de politique étrangère, difficultés liées à l'appui accordé aux pays en transition, et besoin fourniture et l'utilisation efficace de ressources adéquates visant à appuyer les objectifs parce qu'il contiendra un examen de questions plus générales — nécessité d'assurer la élaborer une politique canadienne dans ces régions d'importance stratégique. En effet, Le Comité est convaincu que le présent rapport peut servir à bien plus qu'à

grande puissance en mesure de dominer le bassin de la Caspienne — c'est-à-dire la Russie — et aux conséquences de ce retour en force sur la politique globale des Européens et des Nord-Américains par rapport à cette région.⁴

En sa qualité de grande puissance régionale, la Russie a un rôle important à jouer dans le Caucase méridional et en Asie centrale. Il est important de noter toutefois que le Comité ne se penche, dans son étude du Caucase, que sur trois États indépendants — l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Arménie, situés au sud du Grand Caucase, et laisse de côté la Tchétchénie et les autres territoires russes situés au nord.

Le Comité croit fermement que le Canada peut avoir une influence dominante dans le Caucase méridional et en Asie centrale. Après avoir entendu les témoignages d'un nombre croissant de Canadiens dévoués œuvrant dans la région, qui travaillaient notamment pour le Centre de droit et de politique commerciale, la Société canadienne de santé internationale et la Fondation canadienne des droits de la personne, il estime effectivement que notre pays peut apporter une contribution précieuse à ces régions. Il lui faudrait toutefois pour cela s'y intéresser davantage. D'ailleurs, d'après James Wright, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « il s'agit d'une région du monde où le Canada n'est pas très présent » en raison de son éloignement et par manque de ressources⁵.

Dans les chapitres qui suivent, nous passons en revue la situation actuelle des républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale. Depuis 1991, les objectifs de politique étrangère que le Canada s'attache à promouvoir dans ces régions sont ceux qu'il poursuit dans les autres parties du globe, à savoir le développement et la prospérité économiques, la stabilité et la sécurité, et l'adoption de valeurs comme la démocratie, la bonne gouvernance et le respect des droits de la personne. Ces ambitieux objectifs sont toujours de mise, mais, comme nous le verrons, leur réalisation a été plus ou moins couronnée de succès au cours des dix dernières années, et le Comité recommande donc que l'on s'efforce de devenir plus efficace à cet égard. Avec l'assainissement des finances publiques, il est désormais possible, de l'avis du Comité, de consacrer davantage de ressources à la promotion d'objectifs stratégiques en matière de politique étrangère. Le Comité est d'accord avec le point de vue que le professeur MacFarlane a exprimé dans son mémoire écrit, à savoir « que le Canada se trouve dans une situation plutôt privilégiée, qui résulte en partie de son manque d'intérêt passé. Notre pays a peu d'intentions manifestes et précises par rapport à ce coin du globe. Et les citoyens locaux nous connaissent très peu. N'ayant pas encore affiché nos couleurs, nous pouvons agir avec plus de souplesse ».

⁴ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1020.

⁵ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1025.

⁶ *Mémoire*, Témoignage du professeur S. Neil MacFarlane au Comité permanent des affaires étrangères et commerce international, Chambre des communes, Ottawa, Canada.

l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Arménie en Transcaucasie ou Caucase méridional, et le Kazakhstan, la Kirghizie, le Turkménistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, en Asie centrale; cet intérêt tient en grande partie aux ressources considérables que présentent ces régions, notamment en hydrocarbures. D'après certains, en effet, les pays du bassin de la Caspienne, situés entre la Transcaucasie et l'Asie centrale et comprenant la Russie et l'Iran, devraient être le théâtre d'un nouveau « grand jeu », c'est-à-dire d'un affrontement entre ces pouvoirs et d'autres, dont les États-Unis et la Turquie, dans le but d'y gagner influence et contrôle.

A l'issue des audiences publiques qu'il a tenues à Ottawa, la dernière en avril 2001, et des visites qu'ont effectuées les délégations de députés dans les pays clés de cette partie du monde en avril et mai 2000, le Comité a conclu que cette région présente *effectivement* un grand intérêt pour le Canada à plusieurs égards et justifie donc que ce dernier en tienne davantage compte dans sa politique étrangère. Il devrait pour cela actualiser ses connaissances de ces régions complexes. Le Comité s'est efforcé de ne pas perpétuer les points de vue alarmistes du genre de ceux exprimés dans un article récent du magazine *Foreign Affairs*, selon lequel la situation dans le bassin de la Caspienne pourrait devenir si grave, si on la laisse s'envenimer, que les Balkans pourraient nous sembler n'avoir été qu'un exercice de réchauffement³. Il ne faudrait cependant pas voir dans ces régions uniquement des ressources énergétiques d'une importance mondiale, le théâtre d'un nouveau « grand jeu » géopolitique ni même une « route de la Soie du XXI^e siècle » reliant l'Europe et l'Asie — principe qui sous-tend le TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia, de l'Union européenne). Car les problèmes auxquels font face les 70 millions de personnes qui vivent dans ces régions sont bien réels, tout comme les possibilités de profits fantastiques et les risques de conflits géopolitiques et autres, particulièrement entre les États-Unis et la Russie. En fait, comme le spécialiste canadien, le professeur Neil MacFarlane de l'Université d'Oxford, l'a

expliqué au Comité :

... [I]l est urgent pour de bonnes raisons de se pencher sur ces questions. Bien que la région semble assez stable en comparaison de son histoire récente, ce calme trompeur a peu de chances de durer. Plusieurs de ces États s'approprient à changer de chef et ces successions posent de graves problèmes politiques dans les années à venir. De plus en plus d'indices montrent que l'intégrisme musulman progresse et devient menaçant dans le nord du Caucase et dans la vallée de Ferghana ... [L]e fossé se creuse entre une élite — qui a tiré profit de la réforme et de la privatisation en volant les ressources de son pays, pour le dire très simplement — et une population qui a été essentiellement laissée pour compte. Cela crée un terrain fertile pour ce genre de radicalisme politique.

Enfin, la récente victoire de Vladimir Poutine aux élections en Russie, de même que le regain d'activité de la diplomatie russe tant dans le Caucase qu'en Asie centrale, soulèvent plusieurs interrogations inquiétantes quant aux intentions futures de la seule

3 Amy Myers Jaffe et Robert A. Manning, « The Shocks of a World of Cheap Oil », *Foreign Affairs*, janvier et février 2000, p. 23.

Comme des représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international l'ont dit plus tard au Comité :

Les visites effectuées dans la région l'année dernière par des membres du Comité représentaient le premier effort politique sérieux de haut niveau de la part du Canada. Cet effort remarquable et chaleureusement accueilli ouvrira des portes à d'autres Canadiens. L'accueil réservé par le gouvernement hôte a été sans précédent. C'était une indication claire de l'intérêt que ces pays portent au Canada. Il est également clair que votre étude et vos visites de l'année dernière ont créé des attentes que nous devons soigneusement gérer dans le cadre de nos ressources actuelles².

Les élections fédérales de novembre 2000 ont retardé l'achèvement des travaux du Comité. Cependant, à la reprise du Parlement sous une nouvelle législature en 2001, le Comité a décidé de terminer son travail et, à cette fin, de tenir une dernière audience avec des fonctionnaires en avril 2001. Le gros du présent rapport a donc été rédigé il y a plusieurs mois déjà, mais le Comité estime que ses conclusions et recommandations demeurent valables et pourront utilement contribuer à l'élaboration de la politique étrangère du Canada.

Introduction et vue d'ensemble

Lorsque l'Union soviétique s'est effondrée, il y a de cela près de dix ans, 15 États à l'indépendance fraîchement acquise se sont trouvés dans la nécessité d'assurer au plus vite leur sécurité et leur stabilité, d'instaurer un régime démocratique et des règles de bonne gouvernance, après des décennies de régime communiste, et de ranimer leurs économies (économies qui s'intégraient dans un ensemble inefficace), le tout dans un contexte marqué par de graves problèmes de tous ordres, notamment écologiques.

Au cours des dix années qui viennent de s'écouler, l'attention de la communauté internationale s'est surtout portée sur la Fédération russe, mais, depuis quelque temps, elle se tourne vers les huit nouveaux États situés au sud de l'ancienne URSS, à savoir

Développer les objectifs que poursuit le Canada en matière de politique étrangère dans le Caucase méridional et en Asie centrale

...[L]’Asie centrale et le Caucase pourraient bien constituer la dernière zone pionnière du « wild east ». La version moderne du « grand jeu » se caractérise par la lutte pour le contrôle des immenses richesses — pétrole et gaz, or, uranium et autres minéraux précieux. Cependant, nous constatons que les deux régions luttent pour composer avec les questions d’histoire, de culture et de religion, l’indépendance fraîchement acquise, la démocratie, le pluralisme et l’économie de marché. La tâche n’est pas facile.

Le Canada s’est toujours intéressé à l’Asie centrale et au Caucase, mais notre engagement est limité par la distance, l’éloignement et la réalité des limites sur le plan des ressources humaines. Cette situation a changé avec le temps. Nous applaudissons l’initiative prise par le Comité d’entreprendre cette étude. Nous espérons qu’il nous fera part de ses conclusions.

James Wright

Directeur général

Direction de l’Europe centrale, de l’Est et du Sud

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international¹

Depuis quelques années, on s’intéresse de plus en plus aux républiques de Transcaucasie et d’Asie centrale, États nouvellement indépendants et d’une importance géopolitique et économique capitale auxquels le Canada a porté peu d’attention par le passé.

En avril et mai 2000, le Comité a tenu une série de six audiences publiques auxquelles ont participé un nombre restreint d’experts canadiens, de gens d’affaires et de représentants d’organisations non gouvernementales (ONG) intéressés par ces régions et au fait de leur situation; certains membres du Comité regrettent néanmoins de ne pas avoir pu s’entretenir avec des représentants de tous les groupes ethniques de ce secteur. Le Comité a également envoyé de petites délégations constituées de députés pour visiter les principaux États de cette région ainsi que la Turquie, un de leurs grands voisins. Ils ont ainsi pu s’entretenir avec des chefs politiques et des parlementaires ainsi qu’avec des représentants d’ONG locaux et de puissants organismes de secours et d’aide multilatérale œuvrant dans ces régions.

¹ Témoignages, 4 avril 2000, 1050 (c’est ainsi que seront indiquées toutes les citations extraites des délibérations du Comité).

Kirghizistan	80
La controverse de Kumtor et les intérêts politiques à venir du Canada	86
III. PRIORITÉS THÉMATIQUES : ORIENTATIONS À VENIR DE LA POLITIQUE CANADIENNE	90
Stabilité régionale, coopération en sécurité et édification de la paix	90
Coopération économique et développement durable	93
Soutien des droits de la personne, du développement démocratique et du bon gouvernement	96
Coopération en éducation, coopération culturelle et formes futures de coopération	101
RECOMMANDATIONS	105
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	111
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	125
PROCÈS-VERBAL	127

32	Un pacte de stabilité pour le Caucase.....
33	Coopération internationale et consolidation de la paix.....
34	Le Conseil de partenariat euro-atlantique et le Partenariat pour la paix de l'OTAN.....
34	Efforts collectifs de consolidation de la paix.....
35	Développement socioéconomique durable.....
37	Gestion des ressources énergétiques et autres.....
38	Développement démocratique et bonne gouvernance.....
40	DANS L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE CANADIENNE.....
40	Règlement des conflits.....
42	Développement économique.....
43	Développement démocratique.....
44	Azerbaïdjan.....
46	Arménie.....
47	Règlement des conflits et coopération économique.....
49	Bonne gouvernance.....
49	III. ORIENTATIONS POSSIBLES DE LA POLITIQUE CANADIENNE.....
50	Règlement des conflits et coopération.....
50	Une présence canadienne permanente.....
53	PARTIE III.....
53	Développer les relations du Canada avec l'Asie centrale.....
54	I. L'ASIE CENTRALE EN TRANSITION : SITUATION, PERSPECTIVES ET PRIORITÉS DU CANADA.....
54	Bref profil de la région.....
59	Perspectives régionales.....
65	La présence et les priorités du Canada.....
69	II. LA SITUATION DES DIVERS PAYS ET LES INTÉRÊTS DU CANADA.....
71	Kazakhstan.....
77	Ouzbékistan.....

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I

Développer les objectifs que poursuit le Canada en matière de politique étrangère dans le Caucase méridional et en Asie centrale 1

Introduction et vue d'ensemble..... 2

I. COMPRENDRE LES RÉGIONS 5

Gestion des ressources énergétiques et autres enjeux..... 6

Le défi de la transition 7

Transition dans le Caucase méridional et en Asie centrale..... 10

Développement économique et primauté du droit..... 11

Appui à la création d'institutions démocratiques et renforcement de la société civile..... 13

Encourager la coopération multilatérale..... 15

Sécurité et stabilité régionales et mécanismes de consolidation de la paix..... 15

L'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)..... 16

Diplomatie parlementaire..... 17

Débat démocratique..... 18

Les organisations non gouvernementales (ONG) et les dispositifs d'alerte rapide..... 19

Collaboration avec les acteurs régionaux..... 20

La Russie..... 20

L'Iran..... 21

La Turquie..... 22

II. MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE CANADIENNE..... 24

PARTIE II

Développer les relations entre le Canada et les pays du Caucase méridional..... 27

Les défis et le règlement des conflits dans le Caucase méridional..... 27

I. FACTEURS RÉGIONAUX À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE CANADIENNE 28

Règlement des conflits, coopération régionale et consolidation de la paix 29

compétence de rédacteurs. Qu'ils soient remerciés et félicités pour avoir réalisé le regroupement et la synthèse d'un si grand nombre de témoignages et pour avoir clairement orienté le Comité dans l'élaboration de ses recommandations.

Les greffières, Janice Hilichie et Marie Danielle Vachon, ainsi que les membres du personnel du Comité, Caroline Martin, Diane Lefebvre et Adèle Levergneux, doivent être remerciées pour leur efficacité. Elles ont fait en sorte que notre travail et nos déplacements soient réalisés de la façon la plus professionnelle et la plus productive, toujours avec calme et bonne humeur, malgré des circonstances souvent difficiles. Il faut aussi remercier les nombreux traducteurs, correcteurs, interprètes, consolistes, et autres collaborateurs, de même que les membres du Service des publications, sans qui notre travail n'aurait pas été réalisable.

Un voyage de ce genre impose beaucoup de tension aux membres du corps diplomatique en poste dans les endroits visités. Aussi aimerions-nous remercier les nombreux diplomates canadiens qui ont se sont dépensés sans compter pour que notre voyage soit aussi profitable qu'il l'a été. À cet égard, je citerais tout particulièrement l'ambassadeur Jean-Marc Duval, qui nous a accompagnés en Azerbaïdjan et en Géorgie, l'ambassadeur Irwin qui nous a secondés en Arménie et l'ambassadeur Gerald Skinner, qui s'est si aimablement occupé de notre délégation à Almaty.

J'aimerais aussi remercier les membres du Comité, issus de tous les partis, qui ont travaillé assidûment à ce rapport tout en assurant d'autres travaux importants pour le Comité et en remplissant leurs fonctions de parlementaires. Tous n'ont pas pu se rendre dans la région, mais je suis certain d'exprimer l'avis de tous mes collègues en affirmant que, même si nos déplacements ne se sont pas toujours déroulés dans le confort et la facilité, ce fut un privilège extraordinaire de voir cette partie du monde et d'y rencontrer autant de gens intéressants. Nous sommes reconnaissants à nos collègues qui sont restés au Canada, mais qui ont néanmoins participé à la rédaction du rapport. J'aimerais citer particulièrement le député Lee Morrison, qui ne s'est pas présentée à l'élection de 2000, mais dont les avis ont été particulièrement précieux pour tous ceux que se sont rendus dans les républiques d'Asie centrale.

Le présent rapport est quelque peu différent des études habituelles du Comité permanent des affaires étrangères et commerce international. En effet, bien que le mandat du Comité couvre un vaste éventail de sujets, celui-ci a rarement eu l'occasion de formuler des recommandations à l'égard de la politique à adopter au sujet de régions où les intérêts et les activités du Canada sont limités dans le présent, mais vont à coup sûr augmenter dans l'avenir. C'est le cas des huit États nouvellement indépendants de Transcaucasie et d'Asie centrale qui font l'objet du présent rapport.

C'est une suggestion de l'honorable Lloyd Axworthy, alors ministre des Affaires étrangères, qui est à l'origine de notre étude. M. Axworthy s'était rendu compte que cette région éloignée présentait des enjeux importants du point de vue de la sécurité pour le Canada et qu'elle constituait par ailleurs une sorte de « nouvelle frontière » offrant des possibilités intéressantes à explorer pour le Canada. Le Comité a accepté de tenter d'offrir des recommandations sur cette région peu connue des Canadiens, et il espère que le présent rapport contribuera à mieux faire connaître le rôle potentiel que le Canada pourrait y jouer.

Comme on le verra, les audiences que le Comité a tenues à Ottawa et les voyages très instructifs qu'il a effectués dans certains des pays les plus importants de cette région fort complexe l'ont convaincu de l'importance de ces États et de l'opportunité de nous y intéresser de plus près. La situation exige, d'une part, une politique à long terme pour soutenir la résolution des conflits, la transition et le développement dans ces pays et y promouvoir les objectifs de la politique étrangère du Canada comme la sécurité, la prospérité et la bonne gouvernance et, d'autre part, un accroissement à court terme de la présence du Canada sur le terrain. Nous espérons que notre rapport contribuera à identifier les enjeux et les priorités dont il faudra tenir compte pour fixer les objectifs de nos relations avec cette région en essor.

Les élections fédérales de novembre 2000 ont retardé l'achèvement du présent rapport, mais le Comité estime que ses conclusions demeurent valables et qu'elles permettront d'améliorer notre politique à l'égard de cette région. La multiplication des relations bilatérales entre le Canada et ces États constituera certainement un élément essentiel de cette politique, mais l'étude du Comité montre aussi que l'on peut utilement exploiter les organisations multilatérales et même les tribunes interparlementaires pour encourager la coopération.

Un rapport d'une telle complexité et d'une telle portée n'aurait pas été possible sans la collaboration des nombreuses personnes dévouées et talentueuses qui ont accepté de travailler pendant de longues heures à son élaboration. Nos deux attachés de recherche, Gerald Schmitz et James Lee, y ont apporté leur savoir-faire et leur

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(1)(a) du Règlement, votre Comité a effectué une étude sur la promotion des objectifs de la politique étrangère du Canada en Transcaucasie et en Asie centrale.

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Bill Graham

VICE-PRÉSIDENTS

Colleen Beaumier Monte Solberg

MEMBRES

Jean Augustine Keith Martin

L'hon. George Baker Deepak Ohrai

Bill Casey Pat O'Brien

Rick Casson Pierre Paquette

John Harvard Denis Paradis

Stan Keyes Bernard Patry

Francine Lalonde Svend Robinson

L'hon. Diane Marleau

PERSONNEL

Marie Danielle Vachon
Greffière du Comité

DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

James Lee
John Wright
Gerry Schmitz

AUTRES DÉPUTÉS PARTICIPANT À CETTE ÉTUDE

Maud Debien Lee Morisson

Gurmant Grewal Yves Rocheleau

Ted McWhinney

**DÉVELOPPER LES OBJECTIFS QUE POURSUIT
LE CANADA EN MATIÈRE DE POLITIQUE
ÉTRANGÈRE DANS LE CAUCASE MÉRIDIONAL
ET EN ASIE CENTRALE**

**Rapport du Comité permanent des affaires étrangères
et commerce international**

**Bill Graham, député
Président**

Juin 2001

Le Président de la Chambre des communes accordé, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

Rapport du Comité permanent des affaires étrangères
et commerce international

Bill Graham, député
Président

Juin 2001

DÉVELOPPER LES OBJECTIFS QUE POURSUIT
LE CANADA EN MATIÈRE DE POLITIQUE
ÉTRANGÈRE DANS LE CAUCASE MÉRIDIONAL
ET EN ASIE CENTRALE

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

